

DOS ENSAYOS  
CONSTITUCIONALES





MINISTERIO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y PREVISIÓN SOCIAL

BIBLIOTECA ARTIGAS

Art 14 de la Ley de 10 de agosto de 1950

COMISION EDITORA

PROF JUAN E PIVEL DEVOTO  
Ministro de Instrucción Pública

MARÍA JULIA ARDAO  
Directora interina del Museo Histórico Nacional

DIONISIO TRILLO PAYS  
Director de la Biblioteca Nacional

JUAN C GÓMEZ ALZOLA  
Director del Archivo General de la Nación



COLECCIÓN DE CLÁSICOS URUGUAYOS

Vol 118

JUAN ANDRÉS RAMÍREZ  
DOS ENSAYOS CONSTITUCIONALES

Preparación del texto y cuidado del mismo a cargo del Departamento de Investigaciones del Museo Histórico Nacional y de las profesoras ELISA SILVA CAZET y MARÍA ANGÉLICA LISSARDY

JUAN ANDRES RAMIREZ

# DOS ENSAYOS CONSTITUCIONALES

*Prólogo de*  
ARIOSTO D GONZALEZ



MONTEVIDEO

1967



## PROLOGO

En el homenaje unánime reflejado por el libro que le dedicaran sus amigos, la fuerte individualidad del doctor Juan Andrés Ramírez no aparece desdibujada, por la tristeza indisipable de su desaparición física, en los trazos borrosos de los elogios de oportunidad, inspirados por el dolor, la tolerancia o el disimulo.

Las voces que exaltan sus virtudes y señalan las aristas dominantes de su carácter y de su acción — palabras de adversarios tenaces, de admiradores fervorosos, de amigos y discípulos fieles, o, simplemente, de testigos de su diligencia ciudadana y de su labor periodística— marcan, en el matiz de cada estilo y en la divergencia de la distinta orientación, o en la coincidencia correligionaria, los rasgos que signan la personalidad de este varón reconocido, en todo el significado del término, como un vigoroso luchador de su tiempo y de su país.

Y afirmado en los ideales de su tiempo y en las direcciones de su país, veía los horizontes distantes, examinaba las cuestiones inmediatas, se apasionaba con las grandes causas y combatía por los hechos y las ideas a cuyo servicio vivía y moría lo mejor de la humanidad

Adolescente precoz, en las piedras del hogar vio brillar la luz de las tradiciones nacionales Y, como en el legado de enseñanzas que trasmitían las viejas

universidades, recibió, con la presencia de las figuras ilustres de José Pedro, Octavio, Carlos María y Gonzalo Ramírez, la preocupación de los problemas del Estado y de la sociedad. En esa escuela aprendió que el poder fundado en la violencia termina en el desorden, que el hombre no es mera pieza de un engranaje en la máquina formidable del Estado moderno, dominado por la disciplina férrea, absorbente de todas las energías, que se debe gobernar la realidad según la inteligencia, pero también que las nubes no son el campo adecuado para trabajar las posibilidades políticas.

Y allá por el año 1892 —precisamente el 6 de abril— apareció, en Montevideo, una "revista quinzenal", de "ciencias, letras y artes", *Las primeras ideas*. Fue un simpático y promisorio periódico estudiantil. Entre sus asiduos colaboradores figuraron Luis Alberto de Herrera, Domingo Arena, Alfredo Varzi, Angel Carlos Maggiolo, Carlos Vaz Ferreira, Celedonio Nin y Silva, Horacio García Lagos, Leonel Aguirre, Mariano C Berro, Albino Benedetti. Pero el alma de la publicación fue Juan Andrés Ramírez, quien firmó sus notas con las tres iniciales J A R.

He vuelto a mirar, en estos días, aquellos artículos de un joven de dieciséis años y ya se encuentra, en ellos, el espíritu, el método, la composición, el estilo del futuro maestro de periodistas.

Hay, en Ramírez, orientaciones fundamentales, que se prolongan desde esta iniciación feliz hasta la culminación, con aureola de apoteosis, de su ancianidad. Existen, en él, raíces espirituales, fundamento cultural, dirección ideológica y técnicas expositivas que, con las variaciones y rectificaciones introducidas por la evolución indetenible de los hechos, de las ideas,

de los sistemas, señalan la permanencia influyente de su pensamiento y de su acción en la vida pública del Uruguay

Llegó a *El Siglo* llevado poco menos que a la fuerza por el doctor Eduardo Acevedo, a quien sucedió en la dirección. Sustituyó a Carlos María Ramírez en *La Razón*. Dirigió *Diario del Plata* al abandonarlo don Antonio Bachini. Fundó y dirigió *El Plata*. Y si en el periodismo siempre estuvo entre los grandes, ocupó, a concurso, la cátedra de derecho constitucional, prestigiada por la elocuencia de su tío Carlos y la sabiduría precisa de Justino Jiménez de Aréchaga.

Llevó a sus lecciones la variedad de conocimientos en historia universal, y la experiencia del diarismo. Las doctrinas, los hechos, las tendencias y las luchas de las épocas precedentes se funden en el crisol de su inteligencia para dar el perfil de las organizaciones sociales y políticas. Positivismo, evolucionismo y organicismo son los caracteres esenciales de la sociología de Spencer, que León Duguit había vuelto, en aquel tiempo, a poner de moda en la enseñanza de la doctrina constitucional. La sociedad, también para el maestro francés, es un ser vivo con las funciones que le son propias, la sociología es una prolongación de la biología.

Expuso, con vigor lógico y con mucho de verdad, la doctrina del *Crecimiento de las Constituciones*. La realidad no corre a su margen, las penetra hasta adaptar y moldear los textos según el estado de la sociedad en evolución y desarrollo. La ley no es una construcción jurídica apriorística puramente formal, inmovilizada en un momento de la historia. Y sin negar el principio de la legalidad protegido por una regla fija e invariable, superior a las deformaciones

cambiantes, no puede desconocerse que situaciones nuevas obligan a integrarlo, a extenderlo para regir hechos y circunstancias concretos e ineludibles de la vida social. En la aplicación de la norma se busca acordarla con los fines queridos por el legislador y con aquellos otros, que si él hubiera advertido, también los habría previsto. En los contornos imprecisos y flotantes del derecho escrito, la realidad reclama su lugar para las nuevas creaciones.

Por ello, el derecho comparado —conocía profundamente la historia institucional de Francia, especialmente el período revolucionario y las luchas parlamentarias en la Tercera República, con el movimiento accidentado de sus gabinetes—, la autoridad de los precedentes, más que la doctrina abstracta de los autores, le condujeron al estudio vivo de los fenómenos políticos, económicos, morales, para observar cómo nacen, se desarrollan o malogran las instituciones en la aplicación positiva, cómo las urgencias diarias imponen soluciones por medio de preceptos generales o parciales, pero que vienen a ordenar la realidad en la ausencia o la insuficiencia del verbo de la ley.

Creyó que la vigencia de los sistemas jurídicos y políticos depende del nivel de cultura y del grado de madurez de la sociedad que los va a recibir, sin negar que entre la norma y el medio hay un proceso de acción y de reacción de recíproca influencia, que el derecho que se enseña vale más al ser realizado, que los principios no deben invocarse cuando sólo hay el cínico propósito de medir el grado de su resistencia. Y en función de tales ideas, su cátedra y sus diarios hicieron del derecho el fundamento de la libertad política, del poder una construcción moral y del orden la tutela de los valores humanos.

## PROLOGO

---

El poder público es una fuerza de acción que no tiene sentido ni justificativo si desata el espíritu de vértigo del totalitarismo, o cuando afronta, en los regímenes de muerte de las dictaduras opresoras de las conciencias en la vida pública y privada, con la supresión de las libertades, la dispersión de las familias y la eliminación despiadada de las más elementales seguridades, que constituyen el acervo fundamental de la humanidad civilizada.

La labor de Ramírez no fue dispersada, con prodigalidad indiferente, al azar del viento que pasa. Su esfuerzo está concentrado y dirigido hacia metas constantes, meditadas en la elección y ciertas en el rumbo. Y entre ellas, la de crear la conciencia jurídica y fortificar la dignidad cívica de los pueblos para dar vigencia obligatoria a reglas de moral política, de verdad institucional y de justicia económica. Porque si era, doctrinariamente, conservador, no lo dominaban el espíritu de clase, o el egoísmo mezquino a ras de tierra, ni dejaba de sentir la plena solidaridad con las legítimas conquistas sociales. Si el tiempo no había transcurrido en vano para espíritu con entendimiento tan sensible de las realidades, tampoco le atraían los insinceros espejismos demagógicos, fugitivos y falsos como el color del cielo.

Y este catedrático de treinta años, con la responsabilidad de un director de opinión y el sentido del prestigio legítimo de su nombre, seguía, en la prensa, los problemas del día para descubrir, debajo de sus apariencias, las realidades profundas, las causas determinantes de los hechos. Abarcaba el panorama del exterior o comentaba el último acontecimiento de la actualidad nacional con visión certera, don de síntesis y criterio positivo. Una premisa simple, glosada con



## PROLOGO

---

claridad de exposición y lógica precisa, a veces de forzado dogmatismo para llegar más directamente a la conclusión que deseaba establecer —línea recta brevísima—, un argumento central desarrollado en pocos trazos, seguros y transparentes; el razonamiento y la invocación de la doctrina y de los casos analógicos, pero sin que se diluyera la fuerza de convicción o le apartaran de los objetivos concretos. Trabajador infatigable de la mañana a la noche, de resistencia casi increíble, siempre de buen talante y severo aspecto —dirigía dos diarios, que leía en sus originales con vigilancia prolija y decisiones irrevocables, participaba en la labor legislativa, asistía a las deliberaciones políticas, atendía un estudio de prestigio, dialogaba con los amigos en conocidas cotidianas reuniones cordiales— Si hubiera debido impartir una consigna a tantos colaboradores que le rodeaban, seguramente habría vuelto a su recuerdo —en alas de la memoria infalible que le acompañaba— la imagen del emperador romano que, ante el centurión en demanda de la contraseña, mientras se apagaba la luz en sus ojos, le dictaba un esperanzado *laboremus*.

Escribía con pulcritud en la mente y en el estilo, con frecuentes consultas al Diccionario académico y a los textos legales. Cuando alguien le interrumpía, prefería suspender el párrafo, cortar la frase, para que no se advirtiera, en el período siguiente, una señal de discontinuidad. El detalle estilístico demuestra que varias décadas de periodismo no marchitaron la lozania de su espíritu, la preocupación por el buen decir, por la ordenada versión del pensamiento, como no apagaron su don de la risa y el arte para clavar una flecha en el blanco abierto a su gracia de buen gusto. Fue terrible en el agravio; manejaba los adjetivos

## PROLOGO

---

como puñales y rendía cuenta a pistola o a sable Y fue noble y comprensivo para olvidarse de sus réplicas al día siguiente de haberlas escrito, en las grandes reconciliaciones del patriotismo o en la justicia debida a los adversarios, pero borrar el agravio no significaba rectificar la tesis

En el derecho publico, Ramírez estaba en campo propio por su cultura histórica, conocimiento de los mecanismos estatales y la experiencia política; en el derecho privado le servía el dominio de la legislación civil, comercial y procesal y de las decisiones jurisprudenciales No hay duda, sin embargo, que habituado a tener la realidad diaria por delante en la faena periodística, aún en los mismos comentarios de circunstancias se reflejaba el espíritu en sazón del hombre de estado, docto y reflexivo, habituado a enfrentar un complejo de problemas, con claridad en la mente para disociarlos y darles cima en soluciones razonables, con el ascendiente y la sincera valentía para ser escuchado con respeto en la adhesión o en la discrepancia Sus resúmenes anuales, con exámenes de los sucesos más importantes en la política, las finanzas, la economía, la administración, tienen significación de documentos de base para el estudio de la vida nacional

Internacionalista de reconocida versación, de obligada consulta frente a todas las cuestiones graves, con un equilibrio muy seguro, pero también de criterio que no se desfibraba por los halagos de las ceremonias oficiales, examinaba y discutía los principios y las reglas de las relaciones de los Estados entre sí y las de éstos con los organismos internacionales y con los individuos Sostenía la necesidad de la cooperación mutua, con su base de dependencias recíprocas

para tutelar la libertad de todos Sabía de las realidades imperfectas y del relativismo de las construcciones jurídicas en el marco de dichas realidades, mas no cabía en su relativismo la tolerancia para las usurpaciones del poder público en los pueblos sojuzgados. Alguna de esas desviaciones de la democracia constituyó el tema, durante años, de sus comentarios de cada mañana.

En el improvisar sin descanso y sin desazón de aquella mesa de labor cargada de libros y de papeles, sus doctrinas, sus actitudes, sus definiciones, no eran improvisadas. Tenían la consistencia firme del sillar de piedra asegurado por la inteligencia poderosa, la vocación indeclinable y la meditación largamente vivida. Los detalles, las formas, las exterioridades, mudaban fácilmente; pero siempre los conceptos respondían a convicciones con el fondo sólido de aquel criterio excepcionalmente lúcido que le guaba.

Constituyente, legislador, presidente del Senado, su voz en la tribuna parlamentaria, acompañada de un ademán muy sobrio, estaba desprovista de las estridencias y declamaciones del escenario de las arengas. Se oía, en la diáfana elaboración del giro, fluida, densa, obediente a un razonamiento seguro, con un acento de convicción que le daba elocuencia a su autoridad.

Era orador severo, metódico, argumentador tenaz en la lógica de firme trabazón y en el ejemplo adecuado, sin que faltaran cuando las circunstancias lo reclamaban, requisitorias y entradas *ad hominem*, certero en la réplica, incisivo y demoleedor en las interrupciones. Sus párrafos no se inflaban de frases sonoras, su sereno continente no se desarticulaba cuando era

acribillado a respuestas en los candentes desórdenes del diálogo.

Presentó algunos proyectos importantes, entre ellos el de estatuto del funcionario, el de reglamentación de las funciones de las comisiones parlamentarias de investigación, el de ordenamiento de las reclamaciones caballerescas por el duelo, la tutela constitucional de los derechos individuales al no dejar de aplicarse por la falta de reglamentación

En estas democracias americanas —incluida la de los Estados Unidos— los hombres de Estado, con raras excepciones, son más creadores en el ejercicio de la política y del gobierno que los escritores y profesores en el libro y en la cátedra. El doctor Ramírez no escapó a esta ley de nuestra dispersa vida intelectual, tantas veces interrumpida o frustrada por solicitudes extrañas. Lo más importante de su obra está en el diarismo y en el Parlamento, en lo escrito y dicho para la acción directa.

Vendrá algún día el historiador de las ideas políticas que ordenará, en construcciones sistemáticas, tantos de sus conceptos de valor estable. Y quizá entonces podrá crearse la *Institución Juan Andrés Ramírez*, que estudiará su obra, favorecerá los trabajos en las mismas materias y relacionará los del doctor Ramírez con los de sus contemporáneos y predecesores, en un esfuerzo de exégesis, análisis e integración del pensamiento nacional en esta primera mitad del siglo XX, que tiene orígenes políticos en el XVIII y llegará a influir en el XXI.

Alejandro Dumas padre escribe, en una de sus novelas, que en ciertas épocas, quien fuera vigoroso y recio, podía tallarse un pequeño reino en el hermoso reino de Francia. Ramírez supo tallarse, con

## PROLOGO

---

sereno coraje intelectual y cívico, sin "ambición de riquezas o de mando", un reino que resistió a múltiples embates el libre reino de su independencia.

Fiel al pensamiento liberal y democrático de su juventud, fue uno de los grandes adalides de la libertad y de las garantías individuales en la República, a cuyos primeros constituyentes comprendió y defendió, como forjadores de democracia e intérpretes de la altivez cívica, en una disertación célebre, vindicatoria, documentada y justiciera.

En su último discurso, en ceremonia sencilla, emotiva y de gran significación moral, el doctor Ramírez lució, entre discretas referencias autobiográficas, el buen humor de sus mejores tiempos y la fe segura en la eficacia educadora y regente del periodismo.

Cuando sus palabras se difundían en el vasto salón, parecía que un hálito de gloria —de la gloria tranquila de los patriarcas y de los sabios— tocaba la recia frente del ciudadano ilustre.

Al igual que el personaje de Virgilio, el anciano feliz conserva su campo y su esperanza "creo, todavía, en el deber como fuerza de la vida y en la democracia como destino de la humanidad". Y mientras resonaban los aplausos, quedé repitiendo, como en las églogas inmortales *Fortunate senex*

\* \* \*

Los dos trabajos del doctor Juan Andres Ramírez recogidos ahora, acertadamente, en la *Biblioteca Artigas, Colección de Clásicos Uruguayos*, alcanzaron en su época —y aun siguen teniéndola entre los estudiosos de la evolución institucional del Uruguay— la significación de las páginas magistrales y rectoras

## PROLOGO

---

En la doctrina que los informó; en la experiencia traída a un nuevo examen; en las direcciones reflejadas; en las tesis expuestas y rectificadas o defendidas en párrafos sobrios y densos, en el fuerte acento de convicción trascendido aun del razonamiento estricto y técnico sobre problemas de difícil acceso, debido a aquella aptitud para aplicar la impronta de su talento a la prosa polémica, *El derecho constitucional en la Universidad* y *Sinopsis de la evolución institucional*, ejercieron influencia en la formación del pensamiento, de la *mente*, de la ideología y aun de las soluciones concretas de la legislación constitucional y ordinaria.

Además, por la gravitación del hombre eminente que los escribió, siempre se vuelve a ellos para mostrarlos como hitos en la enseñanza y la evolución progresiva del derecho político.

*El derecho constitucional en la Universidad*, con el que llegó a la cátedra para suceder al primero de los Aréchaga constitucionalista, fue objeto de severas y reiteradas críticas por el doctor Justino E. Jiménez de Aréchaga en *Sobre la enseñanza del derecho constitucional* al trazar la orientación de la enseñanza de dicha materia impuesta por el doctor Ramírez en contraposición del método dogmático jurídico seguido por su antecesor el doctor Justino Jiménez de Aréchaga, así como en *El Poder Ejecutivo y sus Ministros* y en otros trabajos menores, como uno acerca del art 49 de la Constitución de 1918 respecto de los pedidos de datos e informes, que constituye una respuesta a los discursos del doctor Ramírez en la Cámara de Representantes del 20 y 21 de mayo de 1924, ricos en antecedentes de la historia nacional y extranjera.

No siempre tales críticas fijaron exactamente el alcance y el valor de los términos del debate y dejaron sin considerar múltiples aspectos de la cuestión a dilucidar.

Ramírez, al hablar de la influencia de la historia sobre las estructuras constitucionales, hace la salvedad de que la historia no es "todo el derecho constitucional"; se limita a sostener "que no domina tal ciencia quien no conozca la vida constitucional de los pueblos".

Los profesores Juan Carlos Gómez Haedo, Luis Arcos Ferrand, Héctor Gros Espiell y Aníbal Luis Barbagelata han situado en su rigor de análisis técnico las dos tesis que, en parte, se complementan.

Observa con acierto el doctor Gros que "si bien el papel del método histórico puede no ser tan amplio como Ramírez quiso en el ámbito de la interpretación de la norma constitucional, el conocimiento de la evolución histórica de las instituciones y de la realidad política, es imprescindible para enseñar y para conocer el verdadero sistema gubernamental de un pueblo, que no se agota, para el historiador, el político y el sociólogo, en el estudio de un mero sistema normativo".

"Con este punto de partida —con este acertado criterio del valor de la historia para conocer la realidad institucional de un país— Ramírez se aplicó al estudio de nuestro sistema político, dedicándole páginas que han perdurado hasta hoy, y que permanecerán por siempre, como aportes fundamentales a la comprensión de nuestro pasado y de nuestro presente".

En el año 1905, el doctor Luis Melián Lafinur publicó su opúsculo *El problema nacional y su solución inmediata* que, en la irremediable incertidumbre

del destino del país después de una revolución armada de consecuencias más graves en lo político que en el campo económico y financiero, tuvo extensa resonancia. Su fuerte voz vibró con ese calor comunicativo que hacía de cada una de sus páginas un instrumento de lucha. Intransigente, unilateral, atribuyó todas las calamidades nacionales a la Constitución de 1830, "que una larga experiencia ha demostrado cuán inútil es para lo bueno y cuán elástica para lo malo" Su información amplia, su lógica terminante, sin divagaciones ni abstracciones doctrinarias, reiteró el planteamiento del problema de la reforma por una asamblea elegida sin la larga tramitación constitucional, haciendo un estudio de todas las iniciativas presentadas y frustradas en diversas épocas para obtener la modificación del Código Político. En parte volvió al anterior desarrollo dado al asunto en el debate parlamentario de 1892, en el que se aplicó a un análisis prolijo de las características de la Carta de 1830 con una evocación del ambiente en que fue elaborada y una revisión de las figuras intelectuales y cívicas que colaboraron en tal obra. Explicó, entonces —insistió en el año 1912 en la tesis— que el Código Fundamental debe tener una tradición que le dé autoridad, porque es un valor moral y no la imposición de la voluntad irreflexiva de una mayoría ocasional.

Desde su cátedra de derecho constitucional, el doctor Ramírez dio una conferencia en réplica al trabajo del doctor Melián. Esa clase de 1908, publicada con el título de *Vindicación de los constituyentes de 1830* es, como dice Gros Espiell, "todavía hoy, la mejor defensa de la obra de los autores de nuestra primera Carta, a la vez que una aguda interpretación de la



relación dialéctica entre la realidad social y política y la norma constitucional”.

Subraya Ramírez que, en aquel “desierto cultural” de 1829, pintado por Ellauri con mano maestra, si no había posibilidad de examen crítico y de comparación con otras ideas, si no existían experiencias computables, se elaboró una Constitución “que cada vez que el despotismo ha pesado sobre el país, ha tenido que atropellar para ello los principios inscriptos en aquélla, y que cada vez que un rayo de libertad iluminó la vida nacional fue cumpliendo los preceptos constitucionales. ¡Bastaría, esto, sobradamente, a la gloria de nuestros patricios!”. En esas páginas obedientes a un designio de justicia, vagan ilustres recuerdos de sus mayores traídos al homenaje contemporáneo en la flexibilidad de una prosa rica en matices

La *Sinopsis de la evolución institucional* fue escrita para el número especial que *Diario del Plata* dedicó a la conmemoración del centenario de la Jura de la Constitución de 1830. La erudición no aridece la vivacidad del estilo, la transparencia de los conceptos, la seguridad de los juicios en esas páginas nutridas del más profundo y lúcido conocimiento de la historia del país. En ellas reprodujo buena parte de la *Vindicación de los constituyentes*, de cuya sustancia había hecho uso, igualmente, en el gran discurso parlamentario de agosto de 1915 al discutirse la ley de elección de convención constituyente

En el año 1949, a pedido de un grupo de estudiantes se hizo un opúsculo con la mencionada *Sinopsis*. En la “*Advertencia*” para esta edición hace consideraciones de alto interés biográfico:

“De algunos de los hechos estudiados en dicha síntesis, fui testigo inmediato, me refiero a los desarrolla-

## PROLOGO

---

dos de 1885 a 1896, y, aunque se podría recusar mi testimonio al respecto, durante la primera parte de dicho lapso, por razones de edad, la circunstancia de estar íntimamente mezclados a ellos mis antepasados, lo que hacía que fueran objeto de comentarios en el seno del hogar a veces, en horas de peligro de vida para sus miembros, hizo que se grabaran de manera indeleble en mi memoria Desde la segunda fecha citada, en adelante, fui actor en los hechos, como periodista, como legislador o en ambas posiciones”.

Y esta frase final, que cerrará también mi breve comentario

“ . . . y si bien reconozco que la pasión puede dominar mi espíritu en el ardor de la lucha, recobra bien pronto la serenidad necesaria para juzgar a los hombres y los acontecimientos con la deseable imparcialidad. Tengo esa ilusión, al menos, y espero se la respete siquiera porque, a mis años, es de las pocas que van quedando”.

En su respetado crepúsculo siguió siendo el mismo maestro cuyas ideas —aun las más escondidas y dispersas— germinan en la enseñanza de sus herederos de la cátedra que honró con su talento, su saber y su virtud cívica.

ARIOSTO D. GONZÁLEZ

## JUAN ANDRES RAMIREZ

Nació el 16 de agosto de 1875 en Buenos Aires donde se habían radicado sus padres, el Dr Gonzalo Ramírez y Da Irene Chain, a consecuencia de los acontecimientos políticos ocurridos en el Uruguay En 1892, se inició en el periodismo, al promover la publicación de *Las primeras ideas* A los veinte años ingresó en la redacción de *El Siglo*, cuya dirección ocupó con posterioridad En 1898, se hizo cargo también de la dirección de *La Razón*, en la que sucedió al Dr Carlos María Ramírez Abandonó ambos periódicos en 1904 a consecuencia del fracaso de sus gestiones tendientes a impedir el estallido de la revolución Cuatro años después se reintegró al periodismo en la dirección de *El Siglo*, luego se hizo cargo de la de *Diario del Plata* y a partir de 1914 de la dirección de *El Plata*, que ocupó ininterrumpidamente hasta su muerte Fue Secretario de la Universidad de la República Egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, ganó por concurso la cátedra de Derecho Constitucional —que dictó hasta 1911— con la tesis "El Derecho Constitucional en la Universidad" En 1913 ingresó a la Cámara de Representantes, en la que actuó hasta 1925 en representación del Partido Nacional, al año siguiente pasó a ocupar una banca en el Senado, hasta 1933 Integró la Asamblea Constituyente de 1916-1917 y la Comisión que elaboró la Constitución de 1942 Al margen de los destinos oficiales que ocupó, el Dr Juan Andrés Ramírez gravitó en la vida del país durante medio siglo por su militancia política, por su magistratura periodística y por su actuación en el Foro. Entre sus trabajos publicados, figuran: "El partido constitucional y los acuerdos cívicos" (Mont, 1900), "El Derecho Constitucional en la Universidad" (Mont, 1906), "Los fueros del Senado", "Discurso pronunciado en la Cámara de Senadores al discutirse el proyecto de exámenes de julio Sesión del 3 de julio de 1928", "La cuestión del azúcar ante el H Senado", "La doctrina del arbitraje amplio" En 1945, se publicó, en homenaje al Dr Ramírez, una "Selección de Discursos y Trabajos Parlamentarios 1914-1943".

## CRITERIO DE LA EDICION

En el presente volumen se reproducen los textos publicados en las fuentes que en ambos casos se citan. Fueron salvadas algunas erratas.

DOS ENSAYOS  
CONSTITUCIONALES

## SINOPSIS DE LA EVOLUCION INSTITUCIONAL \*

### ADVERTENCIA

En 1930, considerándome obligado a colaborar, como Director de "Diario del Plata", en el número especial con que se celebró el primer centenario de la definitiva independencia nacional, escribí una síntesis de la evolución constitucional de la República.

Para ello, utilicé apuntes que me sirvieron, al dictar el curso de Derecho Constitucional, para las lecciones previas al estudio de la Constitución Nacional, lecciones que consideraba indispensables como lo había expresado en mi opúsculo "El Derecho Constitucional en la Universidad", presentado al Tribunal de Concurso para proveer la Cátedra de la materia, por entender difícil, y aún diría imposible, llegar a un conocimiento medianamente aproximado de las instituciones de un pueblo, sin estudiar la vida política nacional del mismo, no sólo en su presente sino en su pasado.

Escribí ese trabajo sin pretensiones de historiador ni de constitucionalista, bajo el deseo de concurrir así a la conmemoración del magno acontecimiento, lo que consideraba patriótico imperativo para todos los orientales, dentro de la medida de sus fuerzas, y es la verdad que no creí que mi modesto trabajo mere-

---

\* Juan Andrés Ramírez Sinopsis de la evolución institucional"  
Montevideo, 1949

ciera ser recordado ni mucho menos reeditado, pero, hace algún tiempo, recibí una carta de varios estudiantes de Derecho Constitucional que me hacían saber la utilidad que podía prestarles el conocimiento de mi trabajo, y las dificultades que hallaban para conseguirlo, por lo cual me pedían hiciera una impresión del mismo.

Me fue imposible satisfacer, de inmediato, esa honrosa solicitud, pero lo hago, ahora, pensando que si no a los autores de la misma, podría prestar algún servicio a los estudiantes que los sustituyeran

De algunos de los hechos estudiados en dicha síntesis fui testigo inmediato, me refiero a los desarrollados de 1885 a 1896, y, aunque se podría recusar mi testimonio al respecto, durante la primera parte de dicho lapso, por razones de edad, la circunstancia de estar íntimamente mezclados a ellos mis antepasados, lo que hacía que fueran objeto de comentarios y juicios en el seno del hogar a veces, en horas de peligro de vida para sus miembros, hizo que se grabaran de manera indeleble en mi memoria. Desde la segunda fecha citada, en adelante, fui actor en los hechos, como periodista, como legislador o en ambas posiciones.

Sin embargo, al releer las páginas que siguen, con el objeto de suprimir o atenuar algún juicio exagerado o erróneo, he hallado que podía reproducirlas sin modificaciones, y esto es así porque había transcurrido una década desde los últimos sucesos recordados hasta el Centenario, y si bien reconozco que la pasión puede dominar mi espíritu en el ardor de la lucha, recobra bien pronto la serenidad necesaria para juzgar

a los hombres y los acontecimientos con la deseable imparcialidad

Tengo esa ilusión, al menos, y espero se la respete siquiera porque, a mis años, es de las pocas que van quedando.

Montevideo, 20 de enero de 1949.

*J. A. R.*



## ANTECEDENTES COLONIALES

Surgió el país a la vida independiente, llevando en su seno todos los gérmenes del despotismo. Las instituciones coloniales, lo habían educado en la escuela de la servidumbre, privándole por completo de la libertad. El absolutismo español no se atenuó sino que adquirió mayor vigor en estas tierras, donde no hallara, como en su país de origen, el freno por cierto tiempo eficaz de antiguas instituciones. Aquel monarca todopoderoso que resumía en su persona todos los rasgos de la autoridad imponente y eficiente, dueño de vidas y bienes, supremo en el mando y supremo en la majestad, halló en los delegados que tuvo en el nuevo mundo, la representación perfecta de su omnipotencia. Concentraron todos los poderes en sus manos, y prepararon así por el "unicato" de los virreyes o de los gobernadores, el "unicato" de los presidentes, autócratas unos y otros, en la más amplia acepción de la palabra.

España no fue culpable de tal situación, o si lo fue, pagó tal culpa soportando sus consecuencias antes que América. La madre patria dio a sus hijos lo que poseía, no pudiendo ofrecerles el gobierno libre ni aún la imagen deformada del mismo, cuando vivía bajo el despotismo. La España que colonizó estas regiones no fue la España Medioeval que presentaba por doquiera gérmenes fecundos de libertad, sino la España sombría de la casa de Austria, la España despótica y letal de los Felipe. En España,

dijo con razón Castelar, la libertad es lo viejo, y el despotismo lo nuevo. Cuando la dominación española se consolida en tierra americana, la ruina de las autonomías locales es un hecho, la muerte de toda limitación a la autoridad real está consumada. Villar ha sido ya la tumba de los comuneros; la venganza real ha hecho caer la cabeza del Justicia en Zaragoza, las Cortes han perdido su voz, millones de judíos y moriscos violentamente expulsados, consuman, con esa página de desolación y de ruina, la unificación religiosa y política de España bajo el yugo férreo del absolutismo

### *El absolutismo en América*

Sus hijas de América soportaron el mismo yugo y sufrieron los mismos dolores. Búscase inútilmente un relámpago de libertad en la organización colonial. La leyenda de los cabildos, libres y florecientes, herederos de la tradición gloriosa legada por las viejas comunas de Aragón y de Castilla, célula inicial del gobierno representativo en estas regiones, se ha desvanecido. Concepción absolutamente anacrónica, que pretendió descubrir en estas tierras, instituciones ya caducas en el seno de la madre patria, cayó bajo el análisis vigoroso de del Valle.

Hoy sabemos a ciencia cierta que si los cabildos, por un conjunto de factores cuyo estudio sale de los límites de esta breve síntesis, fueron, al fin, el condensador de las aspiraciones nativas y el instrumento de la revolución americana, carecieron del origen representativo que se les atribuye, no levantaron una valla eficiente ante los excesos de la autoridad real

y vivieron sometidos a ese poder, perjudicial o benéfico, suave o rígido, según la índole personal de quienes lo ejercieran, pero siempre ilimitado y, por lo tanto, despótico.

Cuando la colonización de estas tierras se consuma, la monarquía absoluta domina sin límites en España. El rey absorbe en su persona toda la autoridad Caudillo de las huestes, juez sobre todos los del Reino, Vicario de Dios, puesto sobre las gentes para mantenerlas en la justicia y la verdad, legislador único, ha dicho Juan Agustín García en su "Ciudad Indiana", ese monarca español "es una de las cosas bellas de la Historia", pues su augusto cargo viene de lo alto, de Nuestro Señor Dios, que le dio poder para guiar a su pueblo y mandó que todos obedeciesen sus mandamientos, lo amasen y honrasen en su fama y en su cuerpo. El Fuero Real dispone que el que por hecho o dicho osare ir contra el soberano, muera por ello, y "si por ventura el rey fuere de tan gran piedad que lo quiera dejar vivir que, por lo menos, le saquen los ojos para que haya siempre amarga vida y pena".

Clarendon, en su estudio sobre la revolución inglesa, poniendo en contraste la fidelidad española con el espíritu levantisco de sus compatriotas, dice que la veneración por el monarca formaba en España un artículo de fe, una parte vital de la religión nacional. Todo lo que el monarca tocaba quedaba santificado, escribe Buckle, su esposa y aun sus queridas, evocando así la célebre anécdota reproducida por Paul de Saint Victor, según la cual como unos mercaderes quisieran ofrecer a la reina un par de medias de seda, recibió el gentilhomme de servicio esta repulsa "la reina de España no tiene piernas".

Tal concepción, que si pudo engrandecer a España

bajo reyes capaces, la empobreció y arruinó bien pronto bajo los ineptos, no tenía por qué atenuarse al ser aplicada en estas tierras, concedidas a los monarcas españoles, según la bula pontificia de 1493, "como Señores de ellas, con libre, pleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción". Así, el absolutismo tuvo fiel trasunto en los virreyes, que proveen, según mandato regio, expresado por Solórzano, "todo aquello que nos podríamos hacer y proveer, de cualquier condición y calidad que sea, en las provincias de su cargo, si por nuestra persona se gobernaran". Verdad que agrega "en lo que no tuvieren especial prohibición", pero fácil es comprender que las restricciones aunque se prodigarán, rara vez se harían efectivas, estando tan lejos del sitio de los sucesos la autoridad que podía corregir su violación.

El gobernador refleja, a su vez, la condición privilegiada del virrey. Aunque tenía sobre su autoridad la que ejercía éste, hallaba, como expresa Banzá en su "Historia de la Dominación Española", vasto campo en que moverse, y por otra parte, siempre pudo encontrar protección y amparo en el virrey. Con tal seguridad, agrega, mostrábase generalmente despóticos en los procedimientos, adustos en la palabra e imperativos en las exigencias de cualquier género Soldados de profesión, mandaban como tales, no contentándose sino con la obediencia pronta y completa de los demás, a quienes miraban como inferiores, fuesen o no entidades civiles.

### *Los cabildos coloniales*

Frente a ellos, aparece la autoridad legal de los Cabildos, en los que se ha querido ver la célula inicial del gobierno representativo en estas regiones, pero,

como hemos dicho, la leyenda de los cabildos sudamericanos, libres y florecientes, herederos de la tradición gloriosa legada por las viejas comunas de Aragón y de Castilla, se ha desvanecido.

Entre los que, a la par de Alberdi, presentan los Cabildos como "representación delegada por el pueblo, autoridad que administraba en su nombre sin la ingerencia del poder", y los que como Fray Melchor Martínez, citado por Montes de Oca en sus "Cuestiones constitucionales", les asignaban el papel de adornar con su presencia las procesiones, más bien nos inclinábamos a este último, entendiendo que ni por el derecho escrito ni por las prácticas que podían surgir en un medio como el nuestro, bajo la prepotencia de las autoridades militares, pudieron los Cabildos tener la misión preponderante que sus panegiristas les atribuyen. Respecto de su origen popular, Aristóbulo del Valle, desde su tribuna universitaria, demostró que era una mentira. Probó que ni siquiera en España, eran los Cabildos, autoridad ungida por elección popular, sino que tal privilegio debía ser otorgado a las ciudades en cartas especiales, que no se conciliaban con el absolutismo imperante cuando surgieron las instituciones municipales en la América española. Demostró, igualmente, que de los cargos del Cabildo unos eran llenados por votación entre los mismos regidores salientes y otros se vendían, quedando todos fuera de la intervención del pueblo.

Pablo Blanco Acevedo en su meritorio libro "El Gobierno Colonial en el Uruguay y los orígenes de la nacionalidad" —obra que bastaría para consagrar a un maestro de la historia— sin caer en las exageraciones de Alberdi, favorece demasiado, sin embargo, en nuestra opinión, la situación de los Cabildos. Reco-

noce la importancia del cargo de gobernador. Representa en América, dice, la autoridad superior local, política y ejecutiva, distinta en absoluto a la autoridad ejercida por los virreyes. Si la de éstos se pierde entre el fasto y el boato de las audiencias y tribunales de oidores y altos funcionarios, la de los gobernadores es más democrática y liberal, estando en contacto más directo con el pueblo. Dentro de nuestra organización colonial, agrega, el carácter político que inviste, su participación en las deliberaciones capitulares, adonde concurre en sus decisiones y confirmación de oficio, a sus fiestas y ceremonias, a proponer las reformas en bien de la ciudad, su jerarquía militar, si bien le dan una suma grande de atribuciones, éstas tienen su limitación en las leyes, en el contralor de las autoridades superiores, en el Cabildo mismo que no le permite excesos ni demasías. Los gobernadores así, teóricamente al menos, concluye nuestro historiador, y a ese canon se ciñeron una buena parte de los que desempeñaron esas funciones en Montevideo, representaron, fuera de los casos reservados a su competencia exclusiva, una especie de poder superior frente a las agitaciones y luchas de banderías que a menudo dividieron a aquella sociedad.

Para nosotros, los Cabildos quedaron ahogados por el peso de la autoridad de los gobernadores, y si estuvo en la intención de los primeros no permitirles demasías ni excesos, muy rara vez pudieron conseguirlo.

La historia de la vida colonial en estas tierras es la historia de los atropellos de la autoridad municipal por la del gobernador. Así, en 1734, pocos años después de fundada Montevideo, el gobernador Salcedo, por un incidente entre el capitán Palafox y el

Cabildo, le quita la facultad de reunirse sin permiso del jefe de la tropa, destituye al alcalde de 1er voto, y le manda que dentro del tercer día pruebe las calumnias proferidas contra su ayudante, "con apercibimiento de prisión y embargo de bienes, para que de este modo sepa tener respeto a la milicia y cabos principales, como que ellos están representando mi persona" Bajo Andonaegui, en 1748, tiene que soportar el nombramiento de don José Achucarro como teniente delegado del gobernador, contestando las justas objeciones que se le dirigían, con la intimación perentoria de acatamiento, en cuyo defecto decía "volveré por la autoridad que la piedad del rey se ha dignado conferirme, para cuyo efecto tengo dadas al comandante de la plaza, las órdenes convenientes" Bajo el mismo Andonaegui, en 1749, la querrela sobre pureza de sangre de un teniente de infantería, da lugar a medidas violentas en la persona de varios cabildantes. Bajo La Rosa, en 1771, aquél impone su voluntad a los cabildantes, escribiendo él mismo en las boletas de votación el nombre de los candidatos de su preferencia, preside la elección con gran aparato de fuerza, desconoce la validez del acto por no responder a sus deseos, y extiende orden de prisión contra todos los presentes, y si bien el virrey, en tal ocasión reparó el yerro, no fue sin que, una vez más, hubiera quedado desmedrada la autoridad municipal ante la del gobernador. Bajo del Pino, en 1782, éste vetó la elección perfectamente legal de cabildantes a favor de Don Juan Antonio Haedo y Don Domingo Bauzá; rechazó iracundo las fundadas observaciones del Cabildo, y, como se sometiera el caso al virrey Vértiz, éste insultó soezmente a Bauzá y a Haedo y dispuso su prisión, la que se efectuó, manteniéndose

hasta que a la justicia necesariamente tardía de la Corona llegaron las protestas de las víctimas. Bajo Olaguer y Feliú en 1794, un nuevo veto del gobernador a la reelección del alcalde de 1er. voto Don José Cardoso, y apoyado por el virrey, impuso la elección de Don Antonio Pereira. Bajo el mismo Olaguer, en 1795, fueron vetados otros dos regidores imponiéndose tal resolución con demostraciones de fuerza armada e insultos al Cabildo, hasta que el mismo virrey Don Pedro Melo de Portugal le dio la razón entrando en funciones los electos, pero lo hicieron con un intruso que, habiendo adquirido la vara de alcalde en 300 pesos, ejercía el cargo sin dar las fianzas de orden, a pesar de la oposición del Cabildo.

Estas son, como se debe suponer, las grandes páginas de la vida de la ciudad colonial, aquellas que la historia guarda como dignas de mención especial, pero se puede calcular, por ellas, lo que sería el trajín diario de la vida municipal, en contacto permanente con la infatuada soberbia de las autoridades militares, con el gobernador a la cabeza. Las humillaciones, las usurpaciones de jurisdicción, los vejámenes hubieron de ser constantes, atenuados tan sólo cuando la idiosincrasia de los hombres que tocaban en suerte a la colonia era blanda y respetuosa, lo que no sucedió, por cierto, con frecuencia.

Sin embargo, hechas estas salvedades en cuanto a la verdadera situación de los Cabildos en el derecho escrito y en la práctica, es imposible desconocer que constituyeron el punto de resistencia, tan débil como se quiera, pero de resistencia al fin, contra los excesos y las violencias de los gobernadores, de los comandantes militares y de sus tenientes. Fueron el único



santo a que podían encomendarse los desgraciados habitantes, sedientos de justicia. Formados en la ciudad, vinculados a ésta, compartiendo sus anhelos, hermanados por la comunidad de intereses, en tanto que los gobernadores eran extraños, caídos por lo general a este suelo con propósitos ajenos y aun opuestos al bienestar general, los Cabildos, si no fueron ungidos por el sufragio popular, conquistaron la popularidad por sus propios infortunios, por su misma humillación ante el poder militar. De ahí que cuando los sacudimientos precursores de la revolución buscaron el instrumento que habría de dar impulso a la idea emancipadora, lo hallaron en esa institución que había sabido recoger el clamor de justicia de las poblaciones frente a las violencias y las arbitrariedades cometidas por los otros centros de la autoridad pública.

### *La vida económica*

Si tal fue la dominación española en lo político, no fue más fecunda para estos pueblos, en cuanto a la vida económica

Si España, cuando colonizó estas tierras, había caído bajo el despotismo más absoluto, su vida económica, tan floreciente al iniciarse los descubrimientos, había rematado en la más espantosa ruina. Es necesario contemplar el cuadro trazado por Buckle, en su monumental "Historia de la civilización en Inglaterra", que Pompeyo Gener ha plagiado según su costumbre en su libro "La muerte y el diablo". España se quedó sin pensadores, sin obreros distinguidos, sin artífices hábiles. Al comienzo del siglo XVII, la población de Madrid era calculada en 400.000 almas, a principios

del siglo XVIII era de menos de 200 000. Sevilla, una de las más ricas ciudades de España, contaba en el siglo XVI con 16.000 telares que daban trabajo a 130 000 individuos, y los vio reducidos bajo Felipe V a menos de 300, y en una relación de las Cortes a Felipe IV en 1662, se dice que la ciudad ha perdido  $\frac{3}{4}$  de sus habitantes, y que todo, hasta los viñedos y los olivares que adornaban sus alrededores, habían quedado en el mayor abandono Toledo, que en el siglo XVI tenía más de cincuenta manufacturas de lana quedó reducido a trece, debiendo casi todas las industrias ir a instalarse a Túnez, en pos de los moros. Por la misma causa el arte de la fabricación de la seda se había perdido, y más de 40.000 personas quedaron sin trabajo y sin medios de vida. En el siglo XVI, España gozaba de gran reputación por sus guantes, que vendía en cantidades enormes a varias regiones del mundo, pero Martínez de Meta asegura que en 1663 había desaparecido esa fuente de riqueza. En Castilla, todo estaba en ruinas Segovia perdió sus manufacturas. El comercio de Burgos desapareció y sus calles desiertas, llenas de casas desocupadas, presentaban un cuadro tan desolador, que un narrador de la época dice que de Burgos no quedaba más que el nombre Las bellas provincias del Mediodía, tan ricamente dotadas por la naturaleza, y otrora tan florecientes, que sus contribuciones bastaban, en caso necesario, para llenar el tesoro imperial, disminuyeron con tanta rapidez que en 1640, se hizo imposible un impuesto que pudiera producir algo Durante la última mitad del siglo XVII las cosas empeoraron y la pobreza y la miseria del pueblo superaron toda descripción. En las aldeas próximas a Madrid, los habitantes morían literalmente de hambre y los labra-

dores se resistían a vender sus productos temiendo morir ellos y sus familias por la falta de los mismos, de donde resultó que, amenazada por el hambre la capital, fue menester que el Residente de Castilla, en 1664, recorriera con gente armada las aldeas próximas, para obligar a los habitantes a llevar sus productos al mercado de Madrid. Una multitud de individuos sin abrigo ni techo morían de miseria y de hambre. Ciudades enteras fueron abandonadas y se agrega que los  $\frac{2}{3}$  de las casas estaban en ruinas al fin del siglo XVII.

El estado de la hacienda pública, como se puede suponer, no era más próspero que el de la economía colectiva. Las penurias financieras de los reyes de España, no esperaron para surgir, la decadencia, sino que apuntaron aún en la época de Carlos V y de Felipe II. El favorito Ruy Gómez de Silva, en los primeros días de este reinado, decía confidencialmente al enviado de Italia, que el reino estaba "sensa soldati, sensa dannari". Cánovas del Castillo, en una obra de juventud que, no obstante haber sido repudiada por su autor en la edad madura, conserva datos y observaciones muy estimables sobre los sucesos a que se refiere —aludimos a la "Historia de la Decadencia de España, desde Felipe II hasta Carlos II"— comprueba el endeudamiento progresivo de la nación, en los momentos en que un nuevo mundo enviaba sus ingentes riquezas a la metrópoli. Creábanse impuestos sobre impuestos para corregir el mal sin obtener resultado, porque los gastos crecían más aún, originados por empresas guerreras o por la construcción de maravillas como El Escorial; y el mismo rey Felipe, citado por Cánovas, escribía al consejero de Castilla Don Francisco de Garnica estas palabras:

"El remedio de que ahora se trata es lo último que puede haber; si éste se desbarata, mirad lo que con razón lo sentiré, viéndome de cuarenta y ocho años de edad, con el príncipe de tres, dejándole la hacienda tan sin orden como hasta aquí. Y además de esto, qué vejez tendré; pues parece que ya la comienzo, si paso de aquí adelante con vivir un día lo que tengo que vivir de otro".

Si tal fue la situación bajo Felipe II, se puede calcular cuál sería la que soportó España bajo Felipe III, Felipe IV y Carlos II, siendo fundado pensar que como cuadro de las miserias de la hispana monarquía durante el reinado de este último, no resulta exagerado el que traza Ruy Blas en su vibrante apóstrofe a los ministros, forjado por el estro genial de Víctor Hugo.

No nos hemos detenido en ese cuadro por el prurito misantrópico de juntar desdichas sino porque sirve para explicar los desastrosos frutos que la gestión económica de la metrópoli tuvo, a la vez, para ésta y para las colonias. En realidad, el detestable régimen con que fueron explotadas las colonias españolas no era propio de España; era un error de los tiempos. No era una invención suya, ha dicho el general Mitre en su "Historia de Belgrano", era la teoría económica de la época puesta en práctica; pero, mientras el sistema explotado por un país como Inglaterra, con industrias prósperas, con población superabundante, con marina mercante libre, y con una energía individual no coartada por una minuciosa tiranía fiscal como la de España, contribuye simultáneamente a la prosperidad de las colonias y de la metrópoli, aplicado por la España de los Felipes dio resultados funestos para todos. España llegó a ser un puente

por el que las riquezas de América iban a todas partes del mundo, menos a España misma, y en cuanto a las colonias, apenas podían aprovecharlas mediante la violación constante de las disposiciones en vigor, por obra del contrabando, escuela de aversión a la autoridad y desprecio de las leyes.

### *Incubación de la nacionalidad*

A pesar de todos esos factores contrarios, entre los que se destacan el despotismo político y el pésimo régimen económico, el país fue progresando por obra de las riquezas que atesoraba si no en metales preciosos como los que atraían la codicia de los conquistadores desde otras regiones de América, merced a sus ganados que se multiplicaban en nuestro territorio, prometiendo generosa retribución a quien supiera explotarlos, y merced también a la magnífica situación geográfica de sus puertos.

Calculábase la población al comenzar el siglo XIX en 40.000 habitantes, de los cuales 14 000 correspondían a Montevideo, 12.000 a las Misiones y el resto a las pequeñas agrupaciones diseminadas por el territorio. Montevideo, centro principal de la autoridad, núcleo de la incipiente ilustración y de la primitiva sociabilidad de la colonia, había formado algunas industrias y logrado establecer algún comercio, a favor de permisos esporádicos o de concesiones ocasionales, hasta que en 1778 con el régimen de Reglamento de Comercio Libre se atenuara el duro rigor de las antiguas prohibiciones.

En cuanto a su constitución social, Blanco Acevedo, en la obra citada, señala, en primer término,

la clase de los grandes propietarios y del alto comercio, francamente conservadora y apegada a los moldes clásicos del absolutismo español. En el opuesto extremo, los negros, esclavos y libertos, indios y mestizos, mulatos y cuarterones, que no llegan a infiltrarse en la médula social, porque el concepto de la inferioridad ingénita de tal plebe, pesa sobre ella como un estigma que opone un dique a las mezclas étnicas. Entre ambas clases, la intermedia, formada en su mayoría por criollos, hijos de españoles, a la que se agrega bien pronto el contingente variado que Montevideo, puerto de mar privilegiado, atraía incessantemente. La influencia de estos elementos ajenos a la formación de estas ciudades del continente, dio a Montevideo, como lo dice con toda razón nuestro historiador, un carácter peculiar, significando un término antagónico respecto de las ideas preponderantes en la otra superior, y oponiendo a ésta, conservadora, reaccionaria, imbuida en el rigorismo de la legislación y de la fe religiosa, una concepción más liberal de la sociedad, más accesible a las doctrinas y teorías modernas que ya entonces servían de base a las grandes transformaciones políticas y sociales de la vieja Europa

Eso, en lo relativo a la ciudad. En la campaña, junto a la clase reducida de los propietarios rurales, surge la masa campesina que les proporciona brazos para el trabajo y para la defensa de sus intereses, rebelde, sin embargo, a la disciplina y a la autoridad, formada, en gran parte, del cruzamiento con indígenas y portugueses, forjada para las mayores hazañas por la vida errante y azarosa en medio de los mayores peligros, que había de dar bien pronto el tipo del gaucho, carne de cañón de los ejércitos

emancipadores, elemento perturbador en las épocas de la organización constitucional del país, "llena de luces y de sombras" que Juan Carlos Gómez resumió con elocuencia insuperable, recordando cómo ese tipo arrogante y caballeresco abrevaba su caballo en los torrentes de los Andes, arrollaba en sus gargantas las huestes de Baylén y Talavera, salvaba la democracia con Artigas, se encaramaba en la tiranía con Rosas e iba rodando en una ola de sangre hacia el mar de la nada

Con tales elementos, educada en esa escuela, sopor-tando el pesado fardo de una herencia secular en que el absolutismo político y económico imperaba sin trabas, en un territorio casi desierto que la falta de comunicaciones hacía más inaccesible a la obra civilizadora y al esfuerzo centrípeta de la solidaridad social, surge y se desarrolla la célula primitiva de la vida nacional, adquiriendo bien pronto, sin embargo, fisonomía y carácter propios, que permitirían su diferenciación dentro del conjunto del viejo virreinato, hasta consagrar su emancipación no solamente del dominio de la metrópoli sino también de las autoridades que sustituyeron a ésta, para formar así, libre de toda potestad extraña, la República Oriental del Uruguay

## LA EMANCIPACION

Aún cuando los fenómenos sociales, siendo necesariamente complejos, emanan por lo general, de causas múltiples, de tal manera que haría un análisis incompleto quien señalara una sola, por más importante que fuera, es indudable también, que siempre aparece un hecho primordial del que todos los demás factores derivan o que resulta condición esencial para que actúen los mismos con eficacia. Es el terreno adecuado sin el cual no se podrían producir los acontecimientos que se trata de explicar, el "substratum" indispensable para que opere con eficacia la serie de acciones y reacciones entre las demás causas secundarias o elementos ocasionales que han de producir el suceso

### *Causa fundamental de la revolución*

La emancipación de las colonias españolas de la América del Sud no podía escapar a esa ley general. Un hecho fundamental aparece ante los ojos del historiador-filósofo, como antecedente fatal de la gran revolución la dominación española extendida sobre la máxima parte del vasto continente, importaba la despotización absoluta, la explotación inclemente de 14.000 000 de hombres por y en provecho de 300 000, entre los cuales, también, una mínima parte, constituyó la oligarquía dominante.

Sobre la base de una organización social y política



semejante, la dominación española tenía que ir sintiendo vacilar sus cimientos, en forma que produciría el derrumbe no bien determinados sucesos conmovieron el edificio. Si España hubiese procurado asimilarse a sus hijos nacidos en estas tierras, si con un sistema comercial más inteligente y una organización menos hermética respecto del acceso de los criollos a las funciones dirigentes, hubiese identificado los intereses metropolitanos con los de las colonias, la revolución no se habría producido, sustituyéndola, en cambio, esa evolución gradual de la servidumbre a la libertad que caracteriza la sorprendente gestación del imperio confederado que constituye hoy la Gran Bretaña. Pero los errores políticos unidos a los errores económicos, culpas, unos y otros, "del tiempo y no de España", con la agravante del menosprecio en que tenían los españoles al criollo, juzgado como una "raza inferior condenada a vegetar en la oscuridad", debían ir acentuando una situación inestable, hasta que las causas secundarias y los factores ocasionales, derribaran violentamente lo que la causa primordial había minado en su base.

Cierto es que, al final del siglo XVIII, el duro rigor del régimen tiende a moderarse. Las trabas al comercio se dulcifican con el Reglamento de 1780 y el exclusivismo político sufre también atenuación; pero el remedio, muy limitado para ser eficaz, además llega tarde, y hasta cierto punto esas concesiones al sentimiento herido de los pueblos son, por lo general, signo precursor del derrumbe de la autoridad que los otorga, ya que, como dice Tocqueville en su magnífico libro "L'ancien régime et la révolution française", nunca está más cerca de su derrumbe un despotismo que cuando empieza a reformarse en sentido liberal.

*Factores secundarios*

La emancipación de las colonias de la América del Norte y la gran revolución de 1789, concurren, indudablemente, a forjar el espíritu de la rebelión entre la "élite" ilustrada de estas regiones, abriéndoles horizontes que les negaba el absolutismo español. Hacia esas fuentes de luz volvían los ojos los hijos de españoles que habían logrado cultivar su mente, a pesar de la pobreza intelectual del medio y de las trabas creadas por un régimen retardatario de toda evolución cultural. También, la Constitución inglesa, reveladora ya de la posible armonía entre la monarquía y la libertad, debía ejercer influencia sobre aquellos cerebros ávidos de luz, cerebros que al contemplar el continente entre aquellos ejemplos deslumbrantes frente a la triste servidumbre colonial debieron sentirse fuertemente sacudidos y abrirse a las ansias incontenibles por una existencia mejor

Las invasiones inglesas y la guerra napoleónica en España contribuyen a precipitar lo que viene incubándose durante lo que se ha llamado la larga siesta colonial, expresión que puede parecer exacta en el aspecto material de las cosas, pero que desconoce la elaboración lenta de una vida nueva, que se va gestando en medio de un quietismo aparente, capaz de proscribir en el espíritu del observador superficial toda esperanza de redención

Las invasiones inglesas dan a los criollos la conciencia de su fuerza. Su brazo concurre a la defensa y a la reconquista, y en esa gesta gloriosa obtiene el concepto de su igualdad con el español. El criollo se ha confundido con éste, al defender a la madre patria, pero, al salir de la lucha, se siente ya dueño



de sí mismo, capaz de todas las proezas, digno de todos los honores. Al mismo tiempo, el contacto con un vencedor culto y magnánimo, que le hace apreciar los beneficios de la libertad económica y le permite vislumbrar los de la libertad política, llena profundamente su espíritu

Cuando se produce la invasión francesa en España, favoreciendo la anarquía de las ideas en las colonias hispanas, por la incertidumbre respecto de la suerte de la monarquía en la metrópoli, se puede afirmar que la revolución emancipadora está ya decretada. Todos los elementos capaces de producir el estallido, están acumulados. La guerra entre Francia y España, la comedia indigna de Bayona, la abdicación de Carlos IV, la proclamación de Fernando VII, la resistencia heroica del pueblo español, las Juntas que asumen la autoridad vacante o por lo menos discutida, producen la ocasión, magnífica ocasión, para que se desencadene la tormenta de este lado del Océano y estallen las fuerzas largo tiempo preparadas y cada vez más débilmente contenidas.

El pensamiento de la emancipación queda, sin embargo, encubierto bajo el manto de la adhesión a la Corona de España, del juramento a Fernando VII. Aunque la voz de orden ante los sucesos de la península "España ha caducado" parezca de alcance radical, la consecuencia de que ella se saca no tiene tales caracteres. La Junta, que fuera inicial autoridad de la revolución, debía ser simple depositaria del poder cuyo titular seguía siendo el desposeído monarca hispano, y todavía durante varios años, hasta el Congreso de Tucumán, toda la literatura política de los forjadores de la revolución abundaría en las mismas ideas. En parte por el disimulo a que las circuns-

tancias obligaban, en parte porque rara vez en acontecimientos de esa magnitud surge, desde un principio, nítida y precisa, su nueva orientación, la fórmula de nuestra gran revolución está lejos de presagiar su porvenir trascendental. Pero sobre todos los sofismas, sobre todas las argucias formales, sobre todas las pretericiones y los eufemismos que bastardean aquel impulso gigantesco, se impone un hecho indestructible, promisorio de consecuencias hondas: el pueblo, en hora en que la autoridad naufragaba en la metrópoli, ha tomado a su cargo la solución del problema e instituido el poder que había de sustituirla en un interinato destinado, por la propia naturaleza de su advenimiento, a ser definitivo. Los grandes fenómenos sociales, ha dicho José Manuel Estrada, se resuelven en grandes fenómenos individuales, y el pueblo, como el hombre, siente impulsos cuya naturaleza no adivina, y que no son, sin embargo, más que la germinación latente de la libertad.

### *La escisión de Montevideo*

Al mismo tiempo que se producían estos acontecimientos que consagrarían la independencia continental, se desarrollaba en el seno del Virreinato un proceso de activa desintegración, que había de dar lugar a la formación de varias nacionalidades independientes. Buenos Aires y Montevideo, especialmente, sufrían, desde tiempo atrás, el impulso de fuerzas divergentes que darían lugar a un antagonismo que acabaría, con el correr del tiempo, en su completa separación. La escasa protección que hallaron estos vecindarios en los virreyes, para sus derechos y sus intereses legí-

timos, y la rivalidad comercial que la política desatentada del Consulado de Buenos Aires pretendía sofocar con medidas de opresión intolerables, acabaron por minar la solidaridad primitiva entre ambas ciudades, produciendo una guerra sorda que llegó a su punto más alto en las postrimerías del siglo XVIII y los comienzos del siglo XIX.

La empresa de la Reconquista, organizada en Montevideo y a la que dieron vigor los brazos y el dinero del pueblo que moraba de este lado del río, parecería hecha para confundir los sentimientos de las dos ciudades y, en efecto, al producirse la expedición, según la frase de nuestro Pérez Castellano, "se clavaba a todas horas el pueblo de Buenos Aires sobre las barrancas para atraerla con los ojos y con el corazón" Pero cuando llegó el momento de la distribución de los lauros de la victoria, encendiéndose de nuevo, más amarga y ardiente aún, la rivalidad entre ambos pueblos, pleiteando uno y otro por la mejor parte ante la autoridad metropolitana, mientras ventilaban también el litigio entre el puerto de Montevideo y el puerto de la Ensenada

La rivalidad entre Liniers y Elío, con que culmina la descomposición del régimen colonial, llegó a dar formas concretas a la vieja oposición entre las dos márgenes del Plata, cristalizándola en un verdadero impulso separatista. Sospechado el héroe de la Reconquista, por su nacionalidad francesa, de connivencia con el gran emperador; explotada esa sospecha por la política portuguesa, en provecho de los planes que pretendían agregar a la Corona de Portugal los territorios situados al norte del Río de la Plata; conturbado el pueblo por los sucesos que se desarrollaban en España y que amenazaban destruir en ésta, con el

exilio de la Junta de Sevilla, la última sombra del poder español en la península, brota en Montevideo un impulso irresistible a darse una autoridad propia, una Junta como la de Sevilla, que tomara las riendas del gobierno en este pedazo del virreinato. Tal hizo el Cabildo Abierto del 21 de setiembre de 1808, acto precursor de la erección de nuestro país en nación independiente y precursor también de las revoluciones emancipadoras del continente, sin excluir la revolución de Mayo de 1810.

Desde ambos puntos de vista, la duda es imposible. Aquella fecha, 21 de setiembre de 1808, es la del día inicial de nuestra independencia completa. El general Mitre lo reconoce bien explícitamente, diciendo que de la ruptura entre Liniers y Elío, debía venir fatalmente la escisión entre los dos pueblos hermanos. Llamados a vivir unidos, y, más tarde, por el orden de las cosas, la separación de la colonia y de su metrópoli, realizando en escala mayor lo que en Buenos Aires tuvo lugar en punto menor por las mismas causas, con la misma doctrina, con casi idénticas formas, bien que con otros propósitos, otras fuerzas eficientes y otros hombres.

La escisión entre Montevideo y Buenos Aires, agrega con un dejo de melancolía el ilustre historiador, no se volvió a soldar jamás; la hija predilecta, arrastrada por el partido español, separóse por siempre de la madre, dejó desde entonces de formar parte del organismo argentino, acostumbrándose al antagonismo político y desligando sus intereses de los de las demás provincias del Río de la Plata.

En vano se trata de empequeñecer el alcance de nuestro Cabildo Abierto de 1808, presentándolo como una reacción del sentimiento español amenazado,

contrario más que favorable a la emancipación. En la lógica de aquella conmoción popular, como en la de los acontecimientos que fueron su consecuencia, estaba el impulso emancipador, tan revolucionario como en el Cabildo Abierto de 1810. El pueblo de Montevideo asumió la libre disposición de sus destinos, en abierta rebeldía con el virrey, con el representante directo de la corona, cuya voluntad se desconoce con el rechazo de Michelena, cuya destitución se reclama, se exige, cuyos poderes se usurpan en la constitución de la Junta, manteniéndose la rebeldía contra todas las intimaciones y aún contra la fuerza de las armas

El acta del Cabildo Abierto de 21 de setiembre de 1808, es, al través de los distingos escolásticos y de la adhesión a Fernando VII que forman como el anticipo de la fórmula de Mayo, completamente revolucionaria. La voluntad del virrey "se obedece pero no se cumple". El gobernador depuesto es mantenido en su cargo, en el que presidirá la Junta de Gobierno elegida popularmente. Los jefes militares, que reciban órdenes del virrey o de otra autoridad de la capital, habrán de consultarla en vez de cumplirlas lisa y derechamente. Todo se hace, naturalmente, para salvar al pueblo de los disturbios que le amenazan "para mejor conformarse con la voluntad del soberano expresa en el diploma indiano y en los demás Códigos Generales de la Nación", no siendo su fin otro "que el evitar conmociones populares y conservar esta parte del virreinato a su legítimo Soberano de ella Fernando VII" Michelena no es aceptado, porque no se le halla; Elío no se va porque su presencia es necesaria. . . Vanos circunloquios y perí-

frasis vacuas que no pueden ocultar el pensamiento rebelde que palpita en los sucesos!

La siguiente polémica entre Liniers y Elío forma, por parte de éste, un evangelio revolucionario tan fecundo como el de la Junta de Mayo.

Montevideo, no contenta con rebelarse contra el Virrey, se alza también contra la Real Audiencia, y, en los documentos que consagran tal actitud, la Junta opone a la autoridad de la Audiencia la voluntad del pueblo, que no toleraría la disolución de la autoridad que se dio el 21 de setiembre. El oficio del 5 de octubre rebasa los límites en que se había mantenido hasta entonces, la rebeldía, desconociendo la subsistencia de las instituciones monárquicas en la metrópoli, cuando asumía el poder "una respetable y venerable democracia de los varones más intrépidos y fuertes del Imperio", democracia de que la Junta se consideraba representante y heredera.

La idea revolucionaria late, pues, en aquel movimiento, cada vez más impulsiva y desbordante. Es la primera palpitación del continente sudamericano en sus ansias de libertad. ¿Se quiere una prueba de la comunidad de inspiración y de fines con el movimiento que año y medio después iniciaría en Buenos Aires la emancipación continental? El 1º de enero de 1809 ocurre un estallido análogo en la capital del Virreinato, pretendiendo sustituir a Liniers con una Junta como la de Montevideo Triunfante al principio, es abatido por las fuerzas militares criollas; pero se debe hacer notar que en el Cabildo, presidido por don Martín de Alzaga, que decretaría la formación de la Junta, figuraba nada menos que Mariano Moreno. El futuro repúblico de la revolución, dice el general Mitre, considerado como incli-



nado al partido español, sea por su desafección hacia Liniers, sea porque buscarse su camino en medio de las tinieblas espesas de la época, fue uno de los poquísimos criollos que concurrió al Cabildo del complot, votando públicamente por que "debía formarse una Junta gubernativa que sirviese de contrapeso al Virrey y garantía de la tranquilidad interna".

"Buscaba su camino en medio de las tinieblas de la época" expresa el historiador . ¿Y por qué no decir que lo había encontrado, anticipándose a la proclamación de la fórmula de Mayo y siguiendo las huellas de la rebelión de Montevideo?

Así lo interpretaron, por lo demás, muchas regiones del continente, donde halló eco el movimiento de Montevideo, traduciéndose en convulsiones precursoras de la gran explosión de 1810

No diremos, por cierto, que la idea emancipadora entrara en el movimiento de 1808, pero los acontecimientos, en las épocas turbulentas, rebasan con frecuencia la intención de sus autores, y así ocurrió en aquel suceso memorable.

En el fondo, ha escrito con razón Bauzá, trazando el juicio sintético sobre aquel movimiento, reconocieron todos que se había operado una revolución, y que esa revolución triunfaba por el hecho de satisfacerse sus exigencias sin castigar a sus promotores. Comprendieronlo de sobra los virreyes de Buenos Aires y Perú cuando al trascender la insurrección a Chuquisaca, La Paz y Quito, emplearon férrea mano para contenerla, sintiendo que se les iba la autoridad si consentían en usar contemplaciones. El prestigio de la metrópoli se había desvanecido desde el día en que el pueblo pudo actuar por sí, viniendo a encontrarse tan soberano como el monarca, a quien acatará

con sumiso respeto. Será título indisputable a Montevideo, concluye el autor de la "Historia de la dominación española en el Uruguay", haber sido él quien abriese un horizonte tan vasto, franqueando el camino, por donde un año más tarde había de lanzarse la libertad americana a conquistar la independencia y la libertad del continente.

Si la Junta de Mayo no halló eco inmediato de este lado del Plata, hecho que parecería justificar un concepto desfavorable al movimiento de 1808, hay que recordar, para explicarlo, el antagonismo entre las dos ciudades, a que ya hemos hecho referencia. Los españoles de Montevideo comprendían demasiado que la fórmula de Mayo iba directamente a la emancipación. Los criollos sólo veían en su adhesión a la Junta, el posible sometimiento a la ciudad rival. Sin embargo, bien pronto, en el seno mismo de Montevideo surge la chispa revolucionaria y todo el país se conmueve de un extremo a otro, sacudido por el pensamiento de la independencia respecto de la metrópoli, sin reatos ni disimulos, tal como la concibiera desde un principio nuestro Artigas.

Desde aquel momento, el esfuerzo de los orientales apoya sin reservas la idea redentora. Su sangre riega todas las regiones de América siguiendo la insignia de la emancipación continental, pero, al confundir sus fuerzas con las que Buenos Aires organiza y acaudilla, como cabeza dirigente de la gran revolución, conservan, sin embargo, personalidad propia, en la que palpita ya la célula de una patria nueva, distinta de la Argentina, respondiendo a las tendencias autonómicas que provocaron la escisión de 1808. Artigas no reconoció jamás la dictadura centralista de Buenos Aires. Consciente de la necesidad peren-

toria de aunar esfuerzos frente a la metrópoli, armoniza con tal exigencia sus aspiraciones verdaderas, en la idea de la federación, federación cimentada sobre el derecho y la justicia, bajo cuya égida conservaría cada pueblo su patrimonio moral y material, subordinándola a la autoridad nacional sólo en cuanto fuera indispensable a la existencia del conjunto.

Ante tal bandera, levántanse los pueblos del litoral argentino, inspirados por los mismos sentimientos. En su acción avasalladora, comprometen más de una vez, unos y otros, la suerte de la revolución, pero la salvan, al mismo tiempo, de las confabulaciones monárquicas, mediante las cuales el desaliento de los hombres civiles de la revolución hubo de sustituir el gran drama con una ridícula intriga de opereta. Por eso, Artigas surge hoy ante los ojos de la posteridad, barridas las sombras que la pasión extraviada logró acumular durante un tiempo sobre su memoria, como el salvador de la democracia y como el forjador de la Patria.

### *La obra de Artigas*

La discusión respecto de si debe considerársele como el fundador o como el simple precursor de la nacionalidad, es, para nosotros, vacía de toda importancia. Fundador o precursor, resulta difícil si no imposible concebirla, eliminada su magnífica figura. Tuviera o no el pensamiento de la emancipación, él hizo la Patria. El dio unidad a las fuerzas dispersas que se formaban al este del Uruguay y al norte del Plata. El formó la conciencia colectiva y creó la personalidad de nuestro pueblo, como entidad única y libre. Gracias a él,

en el desencadenamiento de los furores humanos que caracterizó el período revolucionario, los orientales mantuvieron intacta la noción de su existencia como entidad soberana, resistiendo todas las dominaciones extrañas. española, porteña, lusitana, brasileña.

Soberana, hemos dicho, y no tenemos por qué retirar ni atenuar la palabra. El concepto de federalismo, como Artugas lo proclamara y sostuviera, no es inconciliable con el de la libre personalidad atribuida a las partes componentes de la gran entidad así constituida. El pueblo oriental aceptaría la federación, por acto de su voluntad y en la forma que su voluntad refrendara. El pueblo oriental, encafnado en su persona, trata de potencia a potencia con los otros pueblos. Podrá vincularse a éstos en un pacto federal que, por lo demás, aparecía como imposición de las circunstancias por obra del peligro común, pero lo hará en uso de su libre albedrío, conservando intacto el poder para decidir de su destino.

Si así no hubiera sido, resultaría inexplicable la cruenta lucha por conservar íntegro, lo que llamó, al despreciar proposiciones halagadoras, "el patrimonio de los orientales". Fácilmente habría logrado favores y honores a cambio de una menos inquebrantable altivez; pero ésta era invulnerable a toda sugestión captatoria, porque alentaba en ella la noción impecedera de la personalidad nacional.

Una historia envenenada por pasiones y rencores anacrónicos, lo exhibió, durante muchos años, como el gran perturbador de la gestión emancipadora que haría surgir del viejo virreinato una constelación de naciones independientes, recordando que Artugas rompió más de una vez la unidad de acción contra el enemigo, haciendo peligrar la suerte decisiva de la gesta reden-

tora Pero ya Carlos María Ramírez, al acometer la vindicación de nuestro héroe, cuando la vieja tradición porteña pretendía deprimir la apoteosis que le hiciera nuestro pueblo, demostró con las propias concepciones de los historiadores de allende el Plata, que la acción turbulenta del Jefe de los Orientales, era un fenómeno colectivo, con raíces profundas en el medio social, y que si alguna vez, en su acción instintiva y espontánea, pudo perjudicar el proceso del movimiento emancipador, juzgado en conjunto y habida cuenta de todas sus particularidades, produce la convicción de que fue benéfico para tal proceso, como que lo salvó de la bancarrota moral y material que hubiera producido el éxito de las combinaciones monárquicas que acariciaron, no sabiendo a qué santos encomendarse para conjurar los peligros de la época, los hombres civiles de la revolución.

No comprenderá la revolución argentina, escribe el general Mitre, quien pretenda explicar los fenómenos políticos, los errores, los desaciertos, así como los desmayos y los movimientos eléctricos y generosos de aquella época, adjudicando al pueblo coronas y a sus directores vituperios o responsabilidades absolutas, o viceversa, estrechando así los horizontes del observador, pues desde ese punto de vista no podrá dominar los hombres y los sucesos de una época de actividad, en que la vida es múltiple y compleja. La vida colectiva se agita y bulle como la savia loca, así en el seno de los ejércitos y las asambleas populares, como en los desiertos donde despiertan y se levantan multitudes semi-bárbaras, hasta entonces segregadas de la vida social y política. Compelidas o apasionadas, siguen el movimiento a su manera, interpretándolo,

aplicándolo y haciendo brotar una revolución del seno mismo de la revolución.

Las dos revoluciones, concluye el ilustre argentino, se confunden, se dividen, concurren al triunfo común, lo aceleran o retardan, disuelven por la violencia la sociedad vieja, malgastan los elementos de regeneración del nuevo orden de cosas en las orgías de la fuerza bruta, al extremo de casi aniquilar a veces la vida nacional, conquistando unidas la independencia, pero dejando por terminar la segunda revolución, hasta asumir su forma definitiva, entrando como elemento de derecho, de fuerza y de vida robusta, la mayoría que la secundó, la desnaturalizó en parte, la encaminó por instinto, y contribuyó a la vez a ponerla en peligro y a salvarla.

Y por su parte, el doctor Vicente Fidel López, más enemigo aún que el anterior, de la memoria de nuestro Artigas, explica el fenómeno con estas elocuentes palabras

"La centralización porteña oprimía, pues, a las masas campesinas y provinciales, agitándolas al mismo tiempo con nuevos intereses. Los caudillos y el espíritu local las incitaban a la desobediencia y a la insurrección. La guerra y la acción oficial, las revolucionaban y removían, y descendiendo a todas las cabañas y hasta las últimas capas de las poblaciones urbanas, buscaba con urgencia, y con un fatal desorden, soldados y jefes, azuzaba las pasiones incoherentes y guerreras con los cantos populares, y lanzaba al país entero en una acción convulsiva, con un ardor de pasiones y con una confusión de movimientos de que difícilmente nos haríamos ahora una cabal idea.

"El hijo del país, el nacido en la tierra, tenía una convicción indestructible de que era miembro de una

raza diversa de la del español que lo había producido, y repercutiendo este sentimiento propio de todos los pueblos coloniales, sobre el dogma político de regeneración, que la revolución misma proclamaba, era el nervio eficaz para la guerra. Pero levantaba también con justicia, al mismo tiempo, un espíritu de desmembración, que, comenzando con Artigas en el seno de la semi barbarie de los campos uruguayos, encontró un eco inmediato en las provincias adyacentes, al influjo de las mismas causas, contra el elemento porteño, que a su turno, era foráneo para ellas

“No puede ponerse en duda que este espíritu insurrecto y divergente del patriotismo local, tenía bases justas y racionales.

“La lucha fue empero irremediable, porque la razón inmediata de las cosas nunca es la ley de las revoluciones sociales. Ellas tienen un laboratorio hondo y tenebroso donde preparan sus productos. Lo singular de esta doble acción que puso en guerra desastrosa, al partido de los hombres políticos, con las masas provinciales, es que los unos y los otros realizaron sus propósitos encontrados al mismo tiempo. El partido de los hombres políticos persistió en una constancia heroica. Vencido y vencedor a medias, contuvo con una de sus manos la desorganización interna, mientras que con la otra lanzaba sus fuerzas sobre los Andes y restauraba la libertad de Chile, salvando para siempre a la revolución de Mayo. Su adversario triunfaba de él y al mismo tiempo trastornaba todas las bases de la organización política con una palabra que había de servir de molde definitivo a la sociabilidad argentina”.

Colocado dentro del cuadro trazado por la verda-

dera concepción histórica de la revolución, Artigas puede acogerse plenamente, según se ve, a la absolución que la posteridad ha otorgado al caudillaje que concurrió así al movimiento emancipador. Pero ¿qué hablamos de absolución, si se ha ido más allá, y se decretan honores y se levantan estatuas como tributo a los hombres que fueron encarnación del factor perturbador y anárquico de la epopeya reivindicatoria!

Por lo demás, la figura de Artigas se levanta sobre la de los otros caudillos de la época, en forma que hace ridículo todo paralelo. El federalismo no fue otra cosa en aquellos, que la reacción del poderío personal amenazado por las tentativas centralistas. Cuando asoma un rayo de luz que permite vislumbrar el germen de una concepción más alta, está en ella el espíritu de Artigas. Sólo él tuvo el concepto civilista del federalismo y adoptó la bandera de la federación como la fórmula concreta de una entidad política superior, independiente y libre. Sólo en su gran espíritu deja de ser, la idea federalista, el disfraz de la repulsión agreste de toda influencia civilizadora, para constituir el medio de organizar la vida nacional.

Las instrucciones del año XIII son el programa fecundo de una sociabilidad que busca la forma precisa de sus aspiraciones en una carta orgánica que rechaza todas las prepotencias y proscribte todas las servidumbres. Ni las sugerencias deslumbradoras de la gloria militar y la influencia religiosa, tan poderosas ambas en aquella época, logran resistir el anhelo de libertad que las inspira, y la forma federativa, como solución del grave problema político-social que dilacera el organismo revolucionario, aparece allí tal



como cuatro décadas después debía ser adoptado como programa de paz, de libertad y de orden para la vida nacional argentina

El mismo Mitre, a pesar de su antipatía profunda por nuestro héroe, bebida en las fuentes de la tradición del viejo centralismo porteño, reconoce su significación como símbolo de un principio superior, cuando al juzgarlo, en la hora sombría en que Buenos Aires lo entrega, por un extravío inexcusable, a la codicia del Imperio, afirma categóricamente que Artigas "representaba ante la sociabilidad argentina un principio de vida más trascendental que el que sostenía el diplomático argentino ante la Corte del Brasil", y que por eso, ante la opinión ardiente de los contemporáneos, lo mismo que ante el juicio severo de la posteridad "la política tenebrosa de Buenos Aires, ha sido igualmente condenada porque, sin resolver ninguno de los problemas de la revolución, los complicaba"; sacrificaba el porvenir de la República a los miedos del momento y enervaba por una serie de generaciones las fuerzas de un pueblo independiente y libre, degradando el carácter nacional y hasta renegando de su propia raza!

Por lo demás, la historia está ahí, para decir bien alto que la Patria de Artigas no fue el ensueño falaz de un caudillo celoso de su autoridad personal, ya que a ciento veinte años de la desaparición del héroe, su pueblo vive la vida de las naciones libres, con su soberanía reconocida por el mundo entero, con su nombre respetado hasta en los últimos rincones a donde llega la voz de la civilización, como uno de los más altos exponentes que halla hoy el espíritu de libertad y de solidaridad entre los hombres.

*Los Treinta y Tres*

Sí, la obra de Artigas no desaparece con él. Su aliento poderoso mantiene vivo el sentimiento de resistencia contra la dominación extranjera, cuando después de cuatro años de sacrificios inenarrables, tiene que abandonar la lucha, encerrándose tras la cortina misteriosa de las selvas paraguayas

El invasor triunfante vivió como vencedor accidental en país conquistado, vigilante siempre inquieto, en la perpetua zozobra que le causaba la hostilidad latente del vencido. La vergonzosa debilidad que abatió a las autoridades civiles de Montevideo haciéndolas rendir pleito homenaje al Barón de la Laguna, no fue, ni en el momento mismo en que se produjo, reflejo de la voluntad popular. Esta se mantuvo altiva y hosca bajo la prepotencia de la fuerza, mientras se preparaba la reacción heroica que produciría, en 1825, la épica empresa que debía consagrar la redención definitiva del país

No podía terminar en una esclavitud vergonzosa el sueño de Artigas. No podía quedar estéril la sagrada resistencia que sembró de cadáveres en un esfuerzo de cuatro años las cuchillas del territorio. En la escena épica de la Agraciada surge la imagen de la Patria, consciente de sus derechos, apta para ejercerlos, como la forjara un día la intuición vidente del más grande de los caudillos, y esa visión fue creciendo, adquiriendo formas definidas, hasta poseer todos los caracteres de una vigorosa nacionalidad, impuesta por el hierro y por el fuego, pero cimentada en la razón y en la justicia, ley suprema de las sociedades humanas

El 25 de Agosto de 1825 puede ser considerado

como el día clásico de la independencia, como el punto de partida de nuestra vida nacional. Si es verdad que al romper los vínculos que nos unían al Imperio, la Asamblea de la Florida declaraba la Provincia Oriental incorporada a las Provincias Unidas, no es menos cierto que, al mismo tiempo, quedaban asentadas las bases del gobierno propio y se reivindicaba para el pueblo oriental la facultad preciosa de ser árbitro supremo de sus destinos. El derecho de incorporación comprende el de segregación. Por eso, el día que los representantes del Pueblo Oriental proclamaron sin ambages aquel derecho, reivindicaron para ese pueblo la facultad de resolver sobre su propia suerte y sentaron las bases de la emancipación nacional.

Rara vez los grandes movimientos que fijan el destino de los pueblos dejan visible, al iniciarse, la idea fundamental que han de realizar. A menudo, permanece indecisa y flotante dentro de los mismos espíritus que han de hacerla práctica, y aun en aquellos casos en que tal indecisión no existe, las circunstancias impulsan a disimularla, para eliminar resistencias, facilitando su éxito.

Así la idea republicana permaneció indecisa y oscura durante un largo período de la revolución francesa, y sin embargo, la República se hace datar en Francia de 1789. En todos los "cahiers" que los representantes de la Nación llevaban a los Estados Generales, dice Aulard en su "Histoire politique de la Revolution Française", los franceses hacían aparecer un ardiente realismo, una ardiente adhesión a la persona de Luis XVI. Sobre todo, en los "cahiers" de primer grado o de las parroquias, más populares, todo es un grito de confianza, de amor, de gratitud. "Nues-

tro buen rey! El rey nuestro padre!". Así hablan los obreros y los paisanos. Y la nobleza y el clero, menos ingenuamente entusiastas, se muestran igualmente realistas

Al día siguiente de la toma de la Bastilla, cuando el rey concurre a la Asamblea, Thibaudeau narra la escena en esta forma:

"Nadie era dueño de sí mismo. La exaltación había llegado al colmo"

Exaltación republicana, se pensará. Véase cómo continúa el relato

"Uno de mis compatriotas, Chauquin, próximo a mí, levantándose, con los brazos tendidos y las lágrimas en los ojos, derramando toda la sensibilidad de su alma, se desplomó de golpe y cayó "les quatre fers dans l'air" balbuceando: ¡Viva el rey! No fue el único exaltado por el paroxismo, y yo mismo, aunque me resistiese al contagio, no pude sustraerme a una cierta emoción. Al salir el rey de la sala, los diputados se precipitan sobre sus pasos, se agrupan en torno suyo y lo conducen al castillo al través de una muchedumbre desvanecida y sacudida por el mismo vértigo que sus representantes. Un diputado, llamado Blanc, sofocado por la emoción, cayó muerto en la sala"

¿La república estaría por ventura en el espíritu de los filósofos que prepararon la revolución? Aulard mismo contesta negativamente. Montesquieu se declara por una monarquía a la inglesa. Voltaire se pronuncia por el buen déspota reformador. Diderot, D'Holbach, Helvetius, se declaran por los reyes, proscriben, explícita o implícitamente, la idea de fundar la república en Francia. El mismo Rousseau, el teórico de la soberanía popular, no quiere la república,

sino en un pequeño país, y la hipótesis de una república francesa le parece absurda

Pero estos son, se dirá, los preliminares de la revolución Veamos, entonces, cuál es el aspecto que presenta, en el momento reconocido y glorificado como la iniciación del gran momento

En 20 de junio de 1789, los diputados se constituyen en Asamblea Nacional y juran no separarse hasta dar una constitución a la Francia Pero ¿qué constitución? Una constitución monárquica.

Y el 14 de julio, la fecha que ha consagrado la Tercera República como fiesta nacional ¿qué fue en realidad? La insurrección del pueblo de París por la destitución de un Ministro, insurrección cuyo único resultado práctico fue la toma por asalto de una fortaleza que sólo era la sombra de un pasado execrable Pero ese mismo pueblo, pocos días después, estalla en aclamaciones y en lágrimas de honda emoción, cuando los reyes aparecen, con el delfín, en los balcones de las Tullerías

Y sin embargo, allí está ya la gran revolución con todas las inmensas proyecciones que tendría para Francia y para la Humanidad

No pasaron en otra forma las cosas en la revolución sudamericana, cuya idea emancipadora permaneció vergonzantemente oculta —durante años— bajo el disfraz de la adhesión al muy amado señor Fernando VII Si hemos de atenernos a las palabras y a los mismos hechos, más bien que a su filosofía, si hemos de hacer alto en la letra fría y muerta de los documentos, sin ir al fondo de los acontecimientos, tendremos que creer que América se levantó, desde las Antillas hasta Montevideo, para sostener la autoridad del monarca, desconocida y atropellada en

la Metrópoli; Buenos Aires, sobre todo, la cuna del movimiento de Mayo, sentó de un modo categórico esa idea, de tal manera que, en el famoso Cabildo Abierto del 22, las proposiciones basadas en la idea de la independendencia, fueron rechazadas.

La primera que fue sometida a votación estaba concebida en estos términos "si se ha de subrogar otra autoridad a la superior que obtiene el excelentísimo virrey, dependiente de la Metrópoli, si ésta salva, e independiente, si es del todo subyugada", y esa misma proposición, tímida, vacilante, condicional, fue rechazada por los patriotas, predominando al fin la siguiente "si se ha de subrogar otra autoridad a la del virrey, dependiente de la soberana que se ejerza legítimamente a nombre de Fernando VII". Tal fue, dice el general Mitre, la fórmula de la revolución de mayo que subsistió vigente por el espacio de seis años hasta que se adoptó la primitiva sobre la base de independendencia, rechazada en otra ocasión por prematura; y concluyendo el capítulo del Cabildo Abierto, lo hace con estas palabras. "El reloj del Cabildo daba las doce de la noche al tiempo de terminarse la votación Aquella fue la última hora de la dominación española en el Río de la Plata .. El 25 de Mayo de 1810 es el día inicial de la revolución argentina con formas orgánicas y propósitos deliberados"

Pero no fue, tal actitud, una fugaz estratagema, propia del momento azaroso en que se ha de producir la sustitución de la autoridad del virrey, por la de la Junta revolucionaria. Ella persiste, durante mucho tiempo, acompañada del repudio explícito de la idea de independendencia.

Consumada ya tal sustitución, la Junta, dirigiendo

por primera vez la palabra a los pueblos, habla el 25 de mayo en esta forma:

"Un deseo eficaz, un celo activo y una contracción viva y asidua a proveer por todos los medios posibles la conservación de nuestra santa religión, la observación de las leyes que nos rigen, la común prosperidad y el sostén de estas posesiones en la más constante fidelidad y adhesión a nuestro muy amado rey Fernando VII y sus legítimos sucesores en la Corona de España. ¿No son éstos nuestros sentimientos? Esos mismos son los objetos de nuestros esfuerzos?"

Y dos días después, el 27, en su circular a las Provincias, dice lo siguiente:

"Los ejemplares impresos de los adjuntos bandos y la noticia acreditada en bastante forma, que el Excmo. Cabildo y el Excmo. Virrey que fue, Don Baltasar Hidalgo de Cisneros, dan a usted, no dejan duda a esta Junta de que será mirada por todos los jefes, corporaciones, funcionarios públicos y habitantes de todos los pueblos del virreinato, como centro de la unidad, para formar la barrera inexpugnable de la conservación íntegra de los dominios de América a la dependencia del rey Fernando VII o de quien legítimamente lo represente".

Transcurren los días y la reacción antirrevolucionaria culmina en la tragedia de Cabeza del Tigre. La Junta, comprendiendo el efecto que aquella sangrienta y sumaria justicia debe producir en la opinión general, quiere justificar su conducta con el proceso de las víctimas, y como grave capítulo de cargo incluye la afirmación de que aquéllas habían hecho circular la noticia de que la Junta procuraba la independencia del poder español. He aquí sus palabras en la exposición del 9 de setiembre.

"El digno objeto de nuestro culto político es el de la constitución nacional. Juramos por nuestro rey legítimo el señor Don Fernando VII y protestamos dependencia del poder soberano que sea legítimamente constituido, llenando con esta sagrada protesta el primero y más alto deber de nuestra lealtad

"De acuerdo con el jefe de la Provincia circularon inmediatamente (los jefes de la reacción) a los interiores la noticia de nuestra Junta suponiéndola una forma tumultuaria y revolucionaria contra la autoridad soberana del Señor Don Fernando VII, para desacreditarnos en el juicio de todos los buenos vasallos y armarlos contra nosotros"

La victoria de Suipacha no arranca la máscara del movimiento emancipador. Fue Castelli, el ardiente y sombrío secretario de la Junta, el severo ejecutor de la sentencia cumplida en Cabeza del Tigre, quien redactó el 1º de noviembre, el parte de la batalla, en el que leemos este párrafo:

"El mayor general Balcarce, a quién sólo puedo elogiar, diciendo que conocí su mérito y su gloria de haberle propuesto a la Junta como uno de los jefes de la expedición, me toma por mediador para que, en su nombre, ponga a los pies de usted esa bandera. Yo tengo el honor de aceptar un testimonio tan recomendable del primer oficial de nuestro ejército, dirigiéndole por mano del capitán de Patricios Don Roque Collo, a fin de que V. E., la destine a la sala del Rey don Fernando, con las que adornan su retrato".

Pasan los años, sufriendo, las armas emancipadoras, suerte alternativamente favorable o adversa; es convocado el famoso Congreso de Tucumán para decidir sobre el destino de los pueblos que representa,





y al mismo tiempo se va urdiendo, en el gobierno de Buenos Aires, la torpe intriga que no vacila en admitir la proclamación de un trono europeo en las Provincias Unidas, coronando a un príncipe cualquiera, recibido como favor de las Cortes europeas y en sacrificar la independencia del Pueblo Oriental a la dominación lusitana, intriga que el plenipotenciario argentino don Manuel García, revelaba en los siguientes términos al Director Balcarce, en carta de 25 de junio de 1816

"La anarquía que todo lo empobrece, despuebla y desune, es el mayor de los males, y en la alternativa puede preferirse el restablecimiento del régimen colonial, porque aún cuando él ponga embarazos al engrandecimiento, conserva al menos los elementos que tienen las provincias, sin destruir la naturaleza que obra incesantemente y triunfa al fin del sistema violento de la colonización. Esto, pues, debiera tenerse presente, a la vista, porque, según las circunstancias, el Gobierno de Portugal y del Brasil, podría ser ya aliado, ya protector, ya neutral, ora mediador, ora garante de sus vecinos, ora, en fin, recibirlos e incorporarlos a sus Estados, o bien desechar esto mismo si la imprudencia, el descuido o la desgracia de aquéllos (los argentinos) no le deja medio honesto de hacerlo, por más que convenga a sus intereses".

¿Se creerá que con la declaración de la independencia de las Provincias Unidas que vota el Congreso, en 9 de julio de 1816 tendría fin esa tenebrosa maquinación? De ningún modo. Poco tiempo después, el general Matías Irigoyen era delegado a la Corte del Brasil, llevando dos pliegos de instrucciones, unas "reservadas" y otras "reservadísimas", diciéndose en las primeras

"Procurará persuadirles el interés y conveniencia que de estas ideas resulta al Gabinete del Brasil, en declararse protector de la libertad e independencia de las Provincias Unidas, restableciendo la Casa de los Incas unida con la de Braganza" Y luego agregaba "Si después de los más poderosos esfuerzos para recabar la anterior proposición fuese rechazada, propondrá la coronación de un infante del Brasil en las Provincias Unidas o la de cualquier otro infante extranjero, con tal de que no sea España, para que enlazándose con alguna de las infantas del Brasil gobierne este país bajo una constitución que deberá presentar el Congreso, tomando a su cargo, el gobierno portugués, allanar las dificultades que presente España".

Por último, en las instrucciones reservadísimas, establecíase lo siguiente:

"Si se le exigiere al comisionado que las Provincias Unidas se incorporen al Brasil, se opondrá abiertamente, pero, si después de apurados todos los recursos de la política, insistiesen, les indicará (como una cosa que nace de él y que es tal vez lo más a que pudieran prestarse las provincias), que formado un estado distinto del Brasil, reconocerán por su monarca el de aquel, mientras mantenga su corte en el continente, pero bajo una constitución que presentará el Congreso".

Con razón el general Mitre, juzgando este período de oprobio, afirma severamente que la mayoría de aquel Congreso no tenía la conciencia de que había declarado a la faz del mundo la independencia de una nación soberana y libre, y fundado, por el hecho, una república democrática.

A pesar de todo lo que dejamos consignado, el 25 de Mayo de 1810 y el 9 de Julio de 1816, figuran

como fechas culminantes en los fastos de la nación argentina, cuyos historiadores han sabido, en el cuadro de la época revolucionaria, desentrañar los factores adversos que impusieron a sus actores contradicciones y aún claudicaciones lamentables, lo que no impide que hayan sido factores eficientes en la obra de la emancipación y dignos, por lo mismo, de la veneración de la posteridad

No de otro modo se ha de juzgar la empresa homérica de los Treinta y Tres. El 25 de Agosto de 1825, es la afirmación valiente, a la faz de todos los pueblos, de la soberanía del Pueblo Oriental. Sus destinos quedan irrevocablemente fijados en la Florida. Si se dice otra cosa en la letra muerta de los documentos, debemos buscar en otra parte las fuentes de la verdadera historia patria; en el estudio filosófico de los sucesos, en la síntesis magnífica de la cruzada, en el cuadro general de la época, con las pasiones y los estímulos que animaban a sus autores, sin los cuales la historia permanece muda y el pasado, con todos sus heroísmos, nada puede ofrecer al corazón ni al pensamiento de los pueblos.

Como pasa en el movimiento de Mayo de 1810, los actores en el de 1825, tuvieron que disimular sus verdaderos anhelos, por las exigencias perentorias de la situación, porque en uno como en otro caso, proclamar abiertamente la idea de la independencia era comprometer su éxito, casi podríamos decir, asegurar su derrota.

Los orientales, por sí solos, abandonados a su esfuerzo, difícilmente podían sacudir el yugo del Imperio hostilizados por cualquiera otra nación, quedaban irremisiblemente perdidos. Fue por eso su propósito, desde 1822, buscar el apoyo moral y material del

extranjero. Lo pidieron con instancia a las provincias de Santa Fe y Entre Ríos, pero aunque bien acogida su solicitud en un principio, no tuvo verdaderos resultados prácticos. Fueron a buscarlo hasta el Alto Perú, creyendo encontrarlo en el libertador victorioso después de Junín y de Ayacucho. Lo desearon, sobre todo y lo consiguieron al fin, de Buenos Aires; y Buenos Aires concurre a la cruzada prestándole un concurso eficaz. Mas para que éste fuera eficaz y verdadero el sentimiento inspirador tenía que ocultarse bajo la fórmula de la incorporación. Fue adoptada ésta, pero eso no amengua la importancia de la heroica empresa redentora ni oscurece la gloria de los hombres que la realizaron ni puede modificar al respecto nuestro juicio, como la fórmula del movimiento de Mayo, no modifica tampoco el juicio que dicho movimiento ha merecido a la posteridad.

Por acto espontáneo y soberano, la Asamblea de la Florida rompe los vínculos que nos ataban al Brasil. Por acto espontáneo y soberano, decreta la incorporación a las Provincias Unidas, acto soberano también, decimos, porque el derecho de incorporación implica el de segregación, y el mismo poder que hoy crea el vínculo podrá suprimirlo cuando lo juzgue conveniente. No nació la soberanía del pueblo el día en que cayeron los tronos sino el día en que el pueblo reivindica el derecho de nombrarlos y derrocarlos. De igual modo nuestra soberanía, nace el día en que la reivindicamos, en el doble acto con que los representantes del Pueblo Oriental decidieron de los destinos de la Nación en la inmortal Asamblea de la Florida.

La independencia nacional estaba decretada, desde años atrás, por la fuerza de los acontecimientos. Un

gran escritor, que no siente, por cierto, debilidad hacia nuestros próceres, Paul Groussac, lo ha dicho en estas palabras:

“Desde el punto de vista histórico, esta parte del Virreinato resultaba, en realidad, menos argentina que el Alto Perú o el Paraguay. El antagonismo entre Buenos Aires y Montevideo aparecía tan antiguo como la fundación de Zabala. Después de una incubación más o menos perceptible, habíase manifestado el separatismo uruguayo, en la palabra y en los escritos, si no en los actos, durante la Reconquista, para estallar con hostilidad declarada a raíz de la revolución. Más tarde, las promiscuidades y las complicidades de la anarquía amalgamaron egoísmos partidistas e instintos bárbaros, sin que las prevenciones añejas se fundieran al calor de un común patriotismo. Entre las márgenes fronteras e idénticas del Uruguay, el vaivén del caudillaje pudo crear una “hermandad de la costa”, pero el “disociable mar” seguiría separando a Montevideo de Buenos Aires, y la civilización creciente, al multiplicar los intereses y aspiraciones de las ciudades rivales, no haría sino atizar los recelos de la más chica hacia la más grande. De corazón, los orientales no eran argentinos y no hay leyes ni pactos que creen o destruyan sentimientos”.

La independencia oriental estaba escrita en el libro del destino desde antes de la revolución de Mayo. Veinte años de sacrificios heroicos la escribieron en páginas indestructibles, y la Convención de Paz de 1828, la mediación inglesa, los demás sucesos concomitantes, no hicieron más que consagrar lo que fatalmente se había de producir. Artigas y los Treinta y Tres fueron los instrumentos de tan ineluctable fatalidad.

Ya hemos visto que aunque Artigas propagara la idea de la federación, su memoria debe ser y es hoy glorificada como la del más grande de los próceres de la independencia nacional. ¿Por qué? ¿De qué manera explicarse la apoteosis de la personalidad de Artigas como fundador o precursor de la emancipación? Porque Artigas hizo posible la emancipación; porque en su personalidad se encarnaron las aspiraciones de todo un pueblo que hasta entonces apenas existía como un conjunto de circunscripciones aisladas que carecían de la unidad política y aún de la unidad administrativa; porque sin él nunca hubiera podido constituirse en nacionalidad.

Pues bien otro tanto se puede afirmar respecto de los hombres del año 25 Borrados de la historia, suprimid la Cruzada, suprimid el acta de la Florida y suprimiréis conjuntamente la República Oriental del Uruguay! Arrancad esta página de gloria y, si hecho esto, podéis erigir una nación independiente con la materia prima del pueblo encadenado por la dominación brasileña, tendréis derecho a borrar de nuestras fiestas el 25 de Agosto y a decir que no es efemérides nacional!

Felizmente, esta idea no puede prevalecer. El sentimiento popular ha comprendido, desde hace largos años, el verdadero carácter de la fecha, y esa interpretación de una de las páginas más brillantes de nuestra historia, perdurará, sin duda. ¡Oh! bien pueden celebrar los pueblos de la República la obra de la Cruzada, seguros de que no conmemoran un simple cambio de amos, sino el momento culminante y decisivo de nuestra gran revolución!

## LA CONSTITUCION DE 1830

Pueblos educados en una escuela funesta, imbuidos ya, por la obra de factores seculares, en las concepciones monstruosas del Estado-Providencia y de la autoridad ilimitada, surgieron a la vida independiente sin la menor preparación para el ejercicio de la libertad, y, sin embargo, como se hallaba ésta fuertemente incrustada en su psicología, desde cierto punto de vista contradictoria, como el cambio de amos no entraba en los planes de las masas populares llamadas a influir en sus propios destinos por el clarín guerrero de la revolución de Mayo, como las instituciones monárquicas habían perdido todo arraigo, al perderlo el trono español, se impuso un salto en el proceso evolutivo de las instituciones y la implantación del gobierno democrático representativo sobre las ruinas del despotismo colonial.

Naturalmente, creados los moldes, faltó la materia necesaria para llenarlos. Levantado el fastuoso edificio, no dio albergue a la vida intensa y sana que tales exterioridades prometían. Bajo formas democráticas, el gobierno tenía que ser, por mucho tiempo, absoluto. Más aún, debía desaparecer, muchas veces, para dejar libre campo a la dominación personal del caudillo. Pero, no por eso hemos de repudiar la obra ni de condenar a sus autores. El aprendizaje de la vida libre, por largo tiempo aplazado, tenía que realizarse algún día . . . ¡Cuanto antes mejor! De las tres únicas soluciones que se ofrecían a los hombres de la revo-

lución, monarquía absoluta, monarquía constitucional y república, la primera no era otra cosa que la legalización del despotismo, y legalizarlo no podía ser sino perpetuarlo, alejando indefinidamente la esperanza de mejores días; la segunda, instrumento delicado de gobierno, tan difícil o más difícil de manejar que la república, carecía de arraigo en estos pueblos, y se estrellaba contra las vehementes aspiraciones de una democracia realmente genial, aunque la palabra subleve a Luis Alberto de Herrera, genial porque la igualdad estaba en el genio mismo de la raza; la tercera surge por exclusión de las dos primeras

Durante muchos años, será tan sólo un programa, un ideal que los espíritus más cultivados tomarán como norte de sus esfuerzos, señalándolo a la adhesión de los elementos populares, oponiéndolo a los excesos del despotismo, barrera débil, sin duda, pero no más débil que aquella "Carta Magna" cien veces promulgada y otras tantas violada, que el espíritu práctico de los anglosajones oponía ya, en la edad de hierro, a los excesos del despotismo, y que, con razón, se invoca todavía como la piedra fundamental de las libertades inglesas. Bajo cualquiera de las tres formas expresadas, la vida de la América española hubiera sido lo que fue, porque no basta la forma institucional para modificar, por arte de magia, la idiosincrasia de los pueblos, pero la forma republicana, impuesta por las circunstancias, tenía la ventaja de ofrecer un punto de apoyo a las reivindicaciones populares y un fin concreto al esfuerzo de los hombres superiores



*La obra*

Ese juicio, que comprende a todos los elementos dirigentes de la revolución americana, tiene que colocar también a nuestros patricios de 1830 fuera de los reproches injustos que se les han dirigido. Su obra, más que como síntesis de una realidad que sólo después de ocho décadas se ha conquistado, debe ser considerada como fórmula concreta de las aspiraciones nacionales. No podía hacerse carne de inmediato, otra constitución, real y positiva, debía formarse, o más exactamente habíase ya formado, en el ambiente colonial, y subsistiría, durante mucho tiempo, malogrando todos los esfuerzos realizados para modificarla. Constitución real y constitución escrita batallarán porfiadamente, evolucionando progresivamente la idiosincrasia nacional, lucha inevitable, fatal, entre el despotismo y la libertad, entre la civilización y la barbarie que se hubiera producido con o sin constitución liberal escrita, lucha que no es obra de ésta, ni de sus autores, sino consecuencia lógica del desarrollo natural de esta sociedad, y en la que no podía, ciertamente, alejar sino aproximar el triunfo de la buena causa, la existencia de un documento escrito capaz de ofrecer al espíritu público, la fórmula concreta de sus aspiraciones

La clase ilustrada y culta de las ciudades pugnó, desde un principio, por la realización práctica de dicha fórmula, por el triunfo de las ideas liberales que la inspiraban, pero tuvo que luchar bien pronto con la plebe de la misma ciudad, y con el proletariado semi-bárbaro de las campañas, dominado y dirigido por los caudillos Caudillaje campesino, militarismo

urbano, guarango y compadre, serían, así, dos etapas de la evolución nacional, que dejarían el puesto, más tarde, por la acción constante de la clase culta, al gobierno civil, defectuoso aun, durante muchos años, porque la herencia del pasado colonial y de dichas etapas, pesaba todavía sobre el país, muy superior, no obstante, a los ciclos precedentes en todas sus manifestaciones.

Sin embargo, no han faltado acerbas críticas a los patricios de 1830; no han faltado quienes afirmaran que su obra fue causa de los desastres que durante largos años soportó el país, oscilando entre la servidumbre y la anarquía, y esa tesis tuvo, algunos años antes de la reforma de 1917, su expresión más autorizada en un estudio escrito por el doctor Luis Melián Lafinur, uno de los espíritus más preparados en derecho constitucional y en historia de las instituciones nacionales

Juzgamos, pues, deber imprescindible, al celebrar el centenario de aquella obra constituyente, vindicar la memoria de sus autores, demostrando la injusticia de tales reproches.

### *Los hombres \**

Lo primero que se ha dicho de los constituyentes es que carecían de toda preparación; que eran un conjunto de hombres sin cultura intelectual ni edu-

---

\* Este párrafo y los que siguen hasta el titulado "El lirismo de los constituyentes", inclusive, reproducen con pequeñas variantes el texto de la Conferencia dictada en el Aula de Derecho Constitucional, y que el Dr. Juan Andrés Ramírez incorporó al presente *Ensayo Originariamente*, esta conferencia fue publicada con el título "Vindicación de los constituyentes" en *El Siglo*, Montevideo, 18 de julio de 1912

cación política a quienes la casualidad colocó en situación de ejercer el acto constituyente. Esto es inexacto. Por lo pronto, formaban un cuerpo realmente representativo de nuestro país, no en el sentido de que el sufragio organizado les hubiera dado el mandato constituyente, sino en el sentido de que era la mejor asamblea que podía constituirse en aquellos momentos y de que, llamado el país a votar, sin duda hubiera unido a la mayoría de los que nos dieron el Código del año 30, con el mandato constituyente.

No se podía esperar de ellos, ni era propio de la época, que tuvieran grandes luces, habían vivido batallando contra el invasor extranjero durante años y años, y les fue corto el tiempo de que dispusieron para vivir consagrados al estudio, en las bibliotecas y en el silencio del gabinete. Sin embargo, entre aquellos hombres —según lo han reconocido sus más apasionados detractores— había algunos, como Santiago Vázquez y José Ellauri, dignos de figurar en las asambleas más ilustres de los pueblos más avanzados de la tierra; otros, en esfera más modesta, dignos del aprecio de sus conciudadanos y entre ellos, algunos saltaron con su nombre y con sus actos, las fronteras de la patria. El resto, de un nivel que podía considerarse medio, en el que no había, sin duda, grandes capacidades, tuvo, por lo menos, la virtud de comprender a los elementos dirigentes de la misma Asamblea, cuya voluntad y cuya inteligencia se impusieron en todas sus deliberaciones.

Pero se ha dicho: esto es inexacto, ellos desconocieron precisamente el valor que tenían las eminencias que figuraban en el seno de aquella Asamblea; Santiago Vázquez y José Ellauri fueron constantemente

obstaculizados por sus compañeros y hasta se trató de impedir su incorporación al Cuerpo Constituyente.

Esto es verdad: hombres de su época, tenían, los que formaban la Asamblea Constituyente, las pasiones, a veces pequeñas, del momento en que actuaban; había en su seno disidencias políticas, rivalidades personales, y no siempre supieron colocar los intereses del país sobre tales pasiones, sobre dichos intereses, sobre tales rivalidades. Pero la verdad es que, a pesar de todas las resistencias que hallaron Vázquez y Eillauri para incorporarse a la Constituyente, se incorporaron; y la verdad es, también, que el Código Fundamental lleva impreso el sello de su talento y de su ciencia, lo que prueba que las pasiones y los errores a que nos referimos, no impidieron el cumplido homenaje a sus altos merecimientos.

Su obra, realizada en medio de grandes dificultades, fue de índole esencialmente liberal, sin que obstaran a ello las tentativas repetidas de los caudillos dominantes para modificar en determinado sentido la orientación de los constituyentes. Así, tenemos una hermosísima página de nuestra historia política escrita por aquella Asamblea, en el momento en que se trató de negar a los militares la entrada al Cuerpo Legislativo. Los constituyentes, a pesar de los esfuerzos de Santiago Vázquez y siguiendo la palabra de Eillauri, consideraron que era necesario proscribir de ambas ramas del Cuerpo Legislativo a los militares; se adoptó la resolución, y los jefes de la época, en una solicitud cuya primera firma era la del jefe de los Treinta y Tres, ocurrieron a la Asamblea, señalando la enorme injusticia que se cometía al eliminar del seno del Cuerpo Legislativo a los hom-

bres que habían contribuido con su brazo a cimentar la independencia nacional.

La Asamblea ni siquiera tomó en cuenta dicho petitorio, lo mandó archivar, y poniéndose a la altura de aquel acto de dignidad republicana, los solicitantes publicaron un manifiesto en el que declaraban que, si bien insistían en considerar que era una injusticia la que con ellos se realizaba, estaban dispuestos a someterse a ella como un holocausto ofrecido a la tranquilidad de la patria y al culto de las leyes.

### *La revisión constitucional*

Se ha dicho que los constituyentes de 1830, usurpando la soberanía nacional, crearon tales trabas a la reforma de su propia obra, que, a menudo, fue imposible conjurar verdaderas catástrofes nacionales por la influencia de tales dificultades. En primer término, entendemos que no es usurpar la soberanía nacional, crear procedimientos especiales para la reforma de un código político. Si se sostiene que una asamblea constituyente no tiene el derecho de legislar para el porvenir, se ha de sostener con mayor razón que una asamblea legislativa no tiene el derecho de hacerlo, de manera que una asamblea legislativa no podría comprometer el futuro, autorizando empréstitos o grandes obras públicas, y mucho menos contrayendo compromisos de carácter internacional. Sin embargo, la índole permanente del Estado, dentro o fuera de su concepción antropomórfica, impone a las generaciones venideras el respeto de los compromisos contraídos por la gene-

ración precedente y, del mismo modo, en materia constitucional por la permanencia del organismo del Estado, es necesario que se respeten las prescripciones dictadas por el Cuerpo Constituyente aunque se refieran al hecho mismo de la reforma

Pero se dirá se puede abusar, se puede esclavizar para mañana o para siempre la voluntad del pueblo, se puede establecer una forma férrea, inconvencible de gobierno, que sea, en realidad, la que se adapta a las necesidades nacionales, en el momento que se adoptó, pero que se hallará un día en antagonismo radical con ellas.

Esto quiere decir que las facultades de un poder constituyente pueden ejercerse en forma abusiva como las facultades de cualquier otro poder, y que, en el caso en que el abuso se produzca, en el caso en que se quiera crear una constitución eterna, haciéndose intangible a la obra de la soberanía nacional, no habría más recurso que el esfuerzo revolucionario contra ese abuso de facultades que en sí mismas y fuera de todo abuso, tienen caracteres de una legitimidad perfecta.

Ahora, en cuanto a que las trabas para la reforma constitucional en el código de 1830, hayan comprometido alguna vez los intereses públicos, es absolutamente incierto. En primer término lo de las grandes dificultades que oponía dicha Constitución a la reforma, no pasa de ser una leyenda. En realidad, las tres legislaturas que aquella exigía y que siempre, casi siempre pertenecieron a un solo partido político, pudieron realizar una y mil veces la reforma constitucional. En el espacio de cuatro años, la reforma podía ser sancionada por 3 legislaturas, lo que no es dilatar mucho la revisión de un código constitu-

cional, que debe ser materia de un estudio atento, que debe irse infiltrando poco a poco en el espíritu público.

La realidad de las cosas es que la revisión constitucional no se produjo en el país hasta 1917, no porque los trámites establecidos por la Constitución fueran excesivamente complicados y dificultaran mucho la obra, sino, sencillamente, porque el espíritu público se aferraba con apasionamiento a la vieja Constitución, ante el peligro de una reforma despótica. En realidad, fue un bien y no un mal que existieran, ya que no grandes trabas, por lo menos algunas dificultades para la obra de la revisión, porque la triste verdad es que las tentativas de reforma constitucional, en nuestro país, no fueron, generalmente, fruto del afán de servir los intereses públicos, sino del de servir menguados intereses personales. Lo que se tuvo en vista, generalmente, por los gobernantes que propiciaban la reforma, fue la prolongación del mandato presidencial, la supresión del precepto que prohibía la reelección del Presidente de la República y otros fines análogos igualmente refudados con el interés nacional.

Más de una vez, sobre todo en la hora en que cualquier acontecimiento feliz lograba embriagar al pueblo con la perspectiva falaz de una era de paz y de fraternidad, surgió la iniciativa de la reforma; pero bien pronto el espíritu público vuelto al concepto de la realidad, se convencía de que una reforma benéfica, patriótica y altamente inspirada era imposible y caía la idea en el vacío, huérfana de todo apoyo popular.

Debemos felicitarlos, pues, de que la reforma del Código de 1830 no se consumara en las circuns-

tancias anormales en que tantas veces hubo de ser efectuada, y felicitarnos también de que el procedimiento de revisión establecido por sus autores, si bien estaba lejos de ofrecer una barrera infranqueable a los anhelos reformistas, les opusiera obstáculos bastante fuertes para dar tiempo al despertar del sentimiento colectivo en la defensa de sus intereses.

### *Incompatibilidades parlamentarias*

Otra objeción a la obra de los constituyentes de 1830 es la que se refiere, precisamente, al caso citado anteriormente a la entrada de los militares al Cuerpo Legislativo

Hemos recogido, por tradición de familia, la versión de que el general Pacheco y Obes se manifestaba siempre agraviado por esa exclusión, y consideraba que una de las causas de las desgracias de nuestro país estaba en el error de haberla admitido.

Lo mismo, más o menos, han dicho, en diversas ocasiones, Francisco Bauzá y Martín Aguirre, y esas ideas tuvieron expresión bien concreta en el folleto del doctor Luis Melián Lafinur, a que antes aludimos. Ella se sintetiza del modo siguiente si los militares que en realidad ejercían en aquellos tiempos el poder público, hubieran podido tener asiento en el Cuerpo Legislativo, no habrían conspirado incesantemente para llegar a la cumbre del poder, a la Presidencia de la República, habiendo encontrado un medio propio de acción en el Senado o en la Cámara de Representantes, y de ese modo nuestras instituciones se hubieran consolidado con más facilidad.

Es inexplicable que espíritus tan superiores hayan podido incurrir en un error semejante Consideramos



inadmisible la idea de que nuestros jefes militares, nuestros grandes caudillos, Rivera, Oribe, Lavalleja, Flores, considerasen satisfechas sus ambiciones con una banca en la Representación Nacional. Parece indudable que no era el medio propio para que esos hombres actuaran con eficacia, ya que no habían de contentarse con una actuación que no representaba sino la sombra del poder.

Dentro o fuera de la Representación Nacional, habrían pagado tributo a las pasiones de la época, y nunca, por lo demás, se hubiesen resignado a la situación, en realidad subalterna, que se les confería.

Pensar lo contrario es cometer error idéntico al que cometió Sieyès, cuando trataba de organizar la Constitución del Consulado, asignando a la personalidad del guerrero victorioso que debía ser más tarde Napoleón I, el puesto puramente decorativo de "Gran Elector", y agregando todavía la facultad, para el Senado, de llamarlo a su seno, en cualquier momento, en virtud del famoso derecho de absorción que Sieyès había inventado con ese objeto exclusivo.

La historia cuenta el furor con que Napoleón adivinó esa tentativa de eliminación de su persona y de su influencia, siendo posible que si se hubiera ofrecido a nuestros grandes caudillos, para satisfacer sus ambiciones más o menos nobles, más o menos egoístas, un puesto en la Representación Nacional, la historia contaría iguales explosiones de cólera, sin perjuicio de no variar en lo mínimo el triste cuadro de la vida política nacional.

Pero tenemos un hecho en nuestro propio país que demuestra acabadamente que no fue por no tener un terreno de actividad parlamentaria que nuestros mili-

tares y nuestros caudillos lucharon incesantemente para arrebatar el poder los unos a los otros

En época mucho más próxima, bajo el gobierno del general Santos, éste consideró que era necesario abrir el Cuerpo Legislativo a los militares del grado de general en adelante. Se presentó un proyecto a la Cámara de Representantes con ese objeto, fue aprobado en ésta y en la otra rama del Cuerpo Legislativo, se creó el departamento de Flores con el objeto exclusivo de que se realizara una elección de senador inmediatamente y el senador electo fue el mismo general Santos

Según el criterio que inspira a los publicistas a quienes me he referido, el general Santos se habría dado por satisfecho con permanecer en el Senado, concurriendo a las deliberaciones de este alto cuerpo, y ejerciendo en el seno del mismo la influencia personal que hubiera podido corresponderle.

Todos sabemos, sin embargo, que, lejos de moderarse su ambición de mando por la circunstancia de haber entrado al Cuerpo Legislativo, permaneció en las mismas condiciones que lo caracterizaban anteriormente; que aspiró primero a la presidencia del Senado, que obtuvo por eliminación espontánea del senador que la ejercía, y luego, desde la presidencia del Senado, consiguió la renuncia del Presidente de la República, don Francisco Antonino Vidal, con el objeto de suplantarlo y desempeñar el cargo hasta el momento de ponerse en condiciones para una nueva elección

¿Qué quiere decir esto? Que los hombres de acción, nuestros caudillos, nuestros jefes prepotentes no se contentaron cuando el caso llegó, con la actuación parlamentaria; no se contentaron con esa sombra del

poder que se les ofrecía. Quisieron la efectividad del poder por ella lucharon; por ella derramaron torrentes de sangre, y es de suponer, es posible asegurar, que no hubieran desistido de sus propósitos por el hecho de que se les concediera una situación más o menos cómoda en el Senado o en la Cámara de Representantes.

Se puede profesar, pues, cualquier opinión respecto de si los militares deben o no tener entrada en el Parlamento como ahora la tienen; es posible considerar que deben prestar el concurso de sus luces en la deliberación y en la resolución de ciertos problemas de carácter militar; es posible también opinar que por su espíritu de sujeción al Poder Ejecutivo pueden ser un peligro en el seno de las Asambleas; es posible, pues, repito, juzgar en diversas formas la solución que al punto dieron nuestros constituyentes; pero lo que no se puede afirmar, sin una tremenda injusticia, es que la exclusión de los militares del Cuerpo Legislativo, haya sido una causa de las desgracias nacionales.

### *La elección presidencial*

Se dice que también conspiraron, los constituyentes de 1830, contra los intereses públicos, al establecer la elección presidencial por el Cuerpo Legislativo, sosteniendo que si no tuvimos ninguna elección libre, bajo la vieja Constitución, que si el gobierno se interesaba constantemente en formarse mayoría en el seno del Parlamento fue precisamente, porque el Cuerpo Legislativo era cuerpo elector de Presidente de la República. Los gobernantes, se dice, interesados

en conservar el poder para su partido, para los suyos, o aún para sí mismos, mediante un interregno presidencial, hacían las elecciones, inflían por todos los medios para falsear la voluntad nacional, y así tuvimos constantemente un régimen en que la libertad política no fue más que una mentira nob. oca.

Siempre consideramos malo el sistema de elección presidencial por el Cuerpo Legislativo, entendiéndolo que deprime a éste porque tanto los partidos como los gobernantes se preocupan más de buscar en los diputados y senadores electores de Presidente que de buscar legisladores, pero no aceptamos, en cambio, la idea de que si la Constitución de 1830 hubiese adoptado algún otro procedimiento para llenar ese alto cargo, habrían surgido en el país, por obra de tan sencillo procedimiento, la libertad política y la verdad del gobierno representativo.

Es fácil comprender que aun privado el Cuerpo Legislativo de la facultad de elegir Presidente de la República, tiene un conjunto formidable de atribuciones propias que habrían bastado para que ningún Presidente que careciera de un espíritu sinceramente democrático, renunciase al título de Gran Elector. Duño del Tesoro público y factor principal de toda la obra legislativa, el Parlamento tanta que inspirar una gran preocupación a los mandones por esa sola circunstancia, de modo que a nadie se le puede ocurrir, fundadamente, que los hombres moralmente capaces de sustituir a la voluntad del pueblo para elegir sus representantes, dejarían de influir en las elecciones y de ser los verdaderos electores por el hecho de que la Asamblea General no eligiese Presidente de la República.

Cabe aducir dos hechos decisivos en apoyo de lo que afirmamos que en la República Argentina y en otros países donde el Parlamento no elige Presidente de la República, fueron conocidos, lo mismo que en nuestro país, los gobernantes electores, y que, aquí mismo, donde, por no coincidir la duración del mandato presidencial con la del mandato de los representantes, no todas las legislaturas elegían Presidente de la República, los gobernantes imponían su voluntad en la elección de todas las legislaturas, aun de las que no habían de designar con su voto la persona que ejercería la primera magistratura.

### *Los cabildos*

Capítulo más grave de acusación se ha dirigido a los constituyentes de 1830, al censurar la supresión de los Cabildos y su reemplazo por las Juntas Económico-Administrativas

Se dice que suprimiendo la única institución que tenía arraigo en el seno de las masas populares, impidieron que la libertad política fuera desarrollándose paulatinamente en el país, que desde el momento en que no aseguraron al pueblo el interés de actuar de una manera eficaz en la elección de los cuerpos municipales autónomos, desapareció todo aliciente para una intensa vida pública, y las elecciones fueron obra de los caudillos o de los gobiernos

En primer lugar, como ya lo hemos dicho, nuestros Cabildos —los Cabildos coloniales— no tuvieron el carácter que se ha pretendido atribuirles, carácter que es imposible ya sostener, una vez que la elocuencia de del Valle, dio en tierra con la leyenda que hacía

de los Cabildos coloniales el reflejo y el trasunto de las antiguas comunas españolas.

Fueron como se ha visto, cuerpos no electivos, cuerpos que no estaban vinculados directamente a la soberanía nacional y sometidos a la voluntad del Monarca representado por el Virrey, por el Gobernador o por el Comandante Militar

Es verdad, sin embargo, que en los últimos tiempos de la vida colonial, precisamente en los días en que se producían los sacudimientos precursores de la gran Revolución, los Cabildos fueron el centro en que se agruparon los nativos y el punto en que se condensaron las aspiraciones nacionales, siendo así los instrumentos de los actos iniciales en favor de la emancipación, pero no es menos cierto que apenas empieza la tormenta revolucionaria, ellos comienzan a perder el prestigio que habían conquistado en las clases populares, dejándose arrastrar muchas veces al vórtice de pasiones que caracterizaba la política en aquellos tiempos, llegando a poner así, en peligro, la suerte misma de la Revolución. Y es cierto, también, que en nuestro país, ese desprestigio se acentuó considerablemente cuando traicionando la resistencia heroica de Artigas y de los suyos contra la invasión portuguesa, el Cabildo de Montevideo, recibía bajo palio, al invasor, dejando consagrada así, la derrota definitiva de las fuerzas nacionales

Por lo demás, imperaba —en el momento en que la Constituyente celebraba sus sesiones— el prestigio del genio centralista de Rivadavia, quien, persiguiendo la quimera de unificar rápidamente su patria al mismo tiempo que pretendía darle una constitución unitaria, rechazada por los caudillos, suprimió los Cabildos y los reemplazó por Concejos, que dieron, precisa-

mente, la pauta para la organización de nuestras Juntas Económico-Administrativas.

Por otra parte, parece de una gran ingenuidad, suponer que la libertad política hubiera surgido como al conjuro mágico, de la institución de los Cabildos, perpetuados en la vida independiente nacional.

Es evidente que si no tuvimos representación nacional verdadera, bajo la vieja Constitución, si apenas ensayamos tímidamente y en muy raras ocasiones, el ejercicio pleno de la libertad política, no ha sido por falta de Cabildos, sino sencillamente por la prepotencia de la fuerza que habría imperado lo mismo en los electores del Municipio, que lo hizo en los comicios nacionales. Por otra parte, es inexacto que la Constitución de 1830, suprimiera en absoluto la autonomía municipal. Tal vez por no poseer una noción muy exacta del verdadero carácter de los municipios, tal vez por tener, al contrario, una visión precisa de lo que podían llegar a ser en nuestro país con el transcurso del tiempo, los preceptos constitucionales al respecto, fueron de una vaguedad benéfica, vaguedad que permitió, en diferentes ocasiones, ensanchar la esfera de acción de nuestras Juntas Económico-Administrativas.

No hay, pues, por qué hacer un capítulo especial del proceso a los constituyentes de 1830, del hecho de que no mantuvieran la institución caduca de los Cabildos y la reemplazaran por las Juntas Económico-Administrativas.

*La omnipotencia presidencial*

Se ha dicho, también, que los constituyentes conspiraron contra los intereses nacionales al crear un

Ejecutivo demasiado fuerte y destinado, por lo mismo, a absorber los demás centros de autoridad. Lo que hay de cierto en esto es que el Ejecutivo, real y verdadero, que los hechos formaron en el país, fue diferente del que la vieja Constitución creó. Lejos de haber creado, los constituyentes, un Poder Ejecutivo demasiado fuerte, lo limitaron considerablemente; estableciendo un conjunto de prescripciones destinadas, si se hubieran cumplido, a mantener el equilibrio entre los diversos Poderes del Estado.

Bastará recordar, en apoyo de lo que decimos, en primer término, que si bien en el artículo que expresa quién desempeñará el Poder Ejecutivo, la Constitución determinaba que será el Presidente de la República, estableciendo de ese modo un poder absolutamente unipersonal, en el resto de las prescripciones constitucionales, y en el discurso explicativo sobre el mismo del doctor Ellauri, se da a la institución ministerial una importancia que no ha tenido no por obra de los constituyentes, sino en virtud de las circunstancias en que se desarrolló la vida nacional.

Teníamos, por nuestro viejo Código Constitucional, ministros responsables, ministros, sin los cuales el Presidente de la República no podía dictar órdenes, ministros a los cuales las Cámaras podían llamar constantemente para pedirles explicaciones e informes respecto de sus actos, y que podían ser conducidos ante el tribunal del Senado, formándoseles juicio político como paso previo a su destitución. Estaba instituido también por el Código de 1830 el juicio político para el Presidente de la República.

Este funcionario, jefe superior de la administración y del ejército, no puede, sin embargo, mandar en persona los cuerpos militares de la nación, sino con el



consentimiento especial de la Asamblea General. Está limitado por otras prescripciones constitucionales, y por último, aun en las situaciones extremas, en aquellas en que los países han dado mayor latitud a la esfera de acción del Presidente de la República, en los casos extraordinarios de ataque exterior o conmoción interior, lejos de tener ese conjunto de facultades conocido en otros países con los nombres de "suma de poder público", "ley marcial" y "estado de sitio", apenas tenía la de adoptar medidas prontas de seguridad, dando cuenta inmediatamente a la Asamblea General y estando a su resolución.

Es, pues, de toda evidencia, que la Constitución no creó el Ejecutivo absorbente, avasallador, autocrático que se formó en el desarrollo de la evolución nacional, que, por el contrario, previsores como eran y viendo de qué lado estaba el peligro de los abusos del poder en estas sociedades, trataron de limitar la esfera de acción del Ejecutivo, de tal manera que si el espíritu constitucional se hubiera respetado, la fuerza no habría imperado sin freno en nuestro país y las libertades se habrían acercado más a la realidad.

### *Sufragio universal y sufragio restringido*

Se pretende también hallar la explicación de nuestros desastres políticos en otra parte de la Constitución la referente a la organización del sufragio o más precisamente, a la restricción del mismo, que privó del voto a los analfabetos, que eran la inmensa mayoría del país, cuando el Código fundamental se dictó.

Es la inversa del cargo que formula Ayarragaray en su libro sobre "La anarquía argentina y el cau-

dillaje" contra los hombres de la revolución de Mayo. Para él, la falla de las instituciones que se establecieron en estos países al surgir a la vida independiente, fue el haber adoptado el sufragio universal y confirma su tesis recordando que el sufragio universal ungió con poderes soberanos la siniestra personalidad de Rosas

Hay en esto error evidente. Aunque las apariencias son las que indica el historiador argentino, la realidad es otra. Rosas se impuso por el sufragio universal en apariencia, pero se impuso, en realidad, por el poder de sus lanzas, por el poder de sus gauchos y también, justo es decirlo, por el cansancio de una sociedad despedazada por la anarquía. Con o sin sufragio universal habría imperado, y es tan absurdo atribuir al sufragio universal el predominio de Rosas, como es absurdo atribuir el predominio de Napoleón a los plebiscitos del Consulado y del Imperio

La crítica inversa que se hace a los constituyentes de 1830 no tiene más fundamento. En primer lugar, es irrisorio, es sarcástico atribuir a las restricciones del sufragio los infortunios de la Patria, cuando se sabe, a ciencia cierta, que el sufragio no fue una verdad durante la máxima parte de la vida nacional. Votando o no votando los analfabetos, el poder del caudillo militar o campesino, o el poder del Presidente de la República, se hubiera impuesto a los elementos electorales. La masa enorme de los analfabetos más bien habría acompañado a sus jefes, los caudillos, o habría sido subyugada por la autoridad del Presidente de la República. No eran, por cierto, esos elementos los indicados para crear en el país la vigorosa opinión pública que se habría necesitado para tener a raya a los unos y a los otros.

*La Iglesia y el Estado*

La unión de la Iglesia y el Estado, señalada también como un error gravísimo de los constituyentes de 1830, no ha tenido mayor importancia en los destinos del país

Creemos firmemente que la Iglesia y el Estado no deben estar unidos, creemos que el Estado no debe profesar religión ni proteger religión alguna, pero recorriendo nuestro cuerpo de leyes, recorriendo nuestros anales parlamentarios se halla la comprobación de que el artículo 5º de la vieja Constitución, que estableció la unión entre la Iglesia y el Estado, no ha sido obstáculo a ninguna de las reformas liberales, que desde los tiempos en que los mismos constituyentes gobernaban el país desde el seno de la Asamblea, esas reformas, se abrieron paso, a pesar de las resistencias que se pretendía fundar contra ellas en el artículo 5º de la Constitución, interpretado como la adopción por el Estado, de todos los dogmas de la Iglesia Católica Apostólica Romana, y que, así, conquistamos paulatinamente la libertad de escribir, en materia de religión, la secularización de los cementerios, la supresión de los fueros eclesiásticos, la enseñanza laica, el Registro Civil y el matrimonio civil obligatorio, poniéndonos a la par de las naciones más avanzadas de la tierra.

De manera, pues, que cualquiera que sea la opinión que se tenga del artículo 5º de la vieja Constitución, y aunque se profese, como nosotros profesamos, la opinión de que hay una absoluta extravagancia jurídica en unir al Estado con cualquier comunión reli-

gioso, nadie puede suponer que una sola de las desgracias nacionales tenga su origen en el mencionado artículo.

### *El lirismo de los constituyentes*

Para concluir, vamos a la objeción más fundamental y más frecuente que se ha dirigido contra la obra de nuestros patricios; es también la objeción que más cautiva a los espíritus superficiales.

Se dice que al establecer un Código Constitucional demasiado avanzado, demasiado liberal, nos dieron leyes que no se armonizaban con la cultura pública y no crearon un centro de autoridad bastante fuerte para poner a raya las ambiciones de los caudillos. De manera que su obra fue obra de líricos, absolutamente impracticable en aquellos momentos y difícilmente practicable aún en época más avanzada de nuestra evolución.

Nunca hemos comprendido cuál hubiera podido ser la actuación de nuestros constituyentes para ponerse al unísono con las necesidades y tendencias que surgían en nuestro país al entrar a la vida independiente. Se afirmó que formularon principios demasiado liberales, que no podían cumplirse, que crearon un tipo avanzadísimo de instituciones republicanas faltas de ambiente y de arraigo en una nación sometida hasta el día anterior al imperio de la fuerza, y, siendo así, no es posible interpretar esa crítica sino como la afirmación de que fue, precisamente, la fuerza la que debió ser legislada en el Código Constitucional; que puesto que el poder absoluto —el que tenía las lanzas de los caudillos a su disposición— era el que imperaba en el país sobre todo principio legislado o no legislado, la Constitución debió con-

sagrar aquella situación y crear, por lo tanto, un absolutismo constitucional, si es que estas palabras pueden colocarse juntas.

En primer lugar, se puede afirmar que no cabía en el país otra forma gubernativa que la República, que la masa inorgánica surgida en la conflagración emancipadora y llamada a las armas por el clarín de la revolución, no había de aceptar el simple cambio de amos que hubiera importado a su espíritu simplista la sustitución del soberano español por un soberano autóctono o europeo. Tan cierto es ello que los hombres de la Revolución de Mayo que, desconfiando de la adaptabilidad de estas sociedades a la forma republicana, buscaron una solución de los gravísimos problemas que les creaba el despertar de los pueblos sudamericanos a la vida independiente, en la monarquía, fracasaron en absoluto, no obstante figurar en la empresa las primeras personalidades, las inteligencias más fuertes, los grandes jefes civiles de la revolución.

Por último, resulta demasiado ingenua la idea de que poniendo una corona en la cabeza de nuestros grandes dominadores de hombres, se hubiera cambiado el curso de la historia, que Rivera dejara de ser quien fue llamándose Fructuoso I, Oribe, Manuel I; o Flores, Venancio I, que Latorre o Santos, para poner ejemplos de otra naturaleza, dejaran de ser Latorre o Santos, con ejercer el poder como reyes, llamándose Lorenzo I o Máximo I.

Ese concepto simplista de la historia no tiene fundamento serio. Las fuerzas indómitas y los elementos patológicos que perturbaron la evolución de estos pueblos no podían ser modificados ni menos suprimidos, por la creación de una monarquía limitada,

más refinada con la psicología de aquéllos que las instituciones democrático-republicanas

Al salir de la edad de hierro de nuestra historia, los patricios de 1830 tenían dos caminos a escoger: "constitucionalizar" el despotismo; legalizar la fuerza; dar legitimidad a la violencia, o confeccionar los moldes de un gobierno regular, ofreciendo así a la sociedad si no la fórmula inmediata de su organización práctica, el programa de su acción futura y la fórmula concreta de sus aspiraciones

¡Vano lirismo!, se ha dicho No fueron menos líricos los sajones, cuyo genio práctico se presenta siempre como antítesis del genio quimérico de los latinos, cuando en la pradera Rudnymede consagraron aquella Carta Magna, piedra angular de las libertades inglesas. Duros eran los tiempos; la violencia imperaba soberana, y aquella mísera tira de papel no había de tener suerte inmediata mejor que nuestro código constitucional de 1830 Cien veces violada y treinta y dos veces ratificada, mantúvose vivo su culto en el espíritu nacional, hasta incorporarse definitivamente a la esencia misma de la vida política inglesa, sin que a nadie se le haya ocurrido culpar a ella ni a los barones que la arrancaron a Juan sin Tierra, de las intensas conmociones que habían de sacudir a la sociedad, todavía, durante siglos, para llegar al imperio pleno y definitivo de las instituciones libres

De la Constitución de 1830 se puede afirmar que cada vez que el despotismo ha pesado sobre el país, ha tenido que atropellar, para ello, los principios inscriptos en aquélla, y que cada vez que un rayo de libertad iluminó la vida nacional fue cumpliendo los preceptos constitucionales ¡Bastaría esto, sobradamente, a la gloria de nuestros patricios!

## LA EVOLUCIÓN NACIONAL HASTA 1897

### *El caudillaje*

Producto espontáneo de un estado social, el caudillaje tuvo una misión benéfica. Surgió, como surgió en Europa el feudalismo, por la necesidad perentoria, bajo el imperio de la violencia, de un poder protector. Por grados, dice Taine, al estudiar en "Los Orígenes de la Francia Contemporánea", la formación del régimen feudal, entre el jefe y los antiguos colonos de la campiña, la necesidad establece un contrato tácito que se hace una costumbre respetada. Trabajan para él, cultivan sus tierras, le pagan tributos, pues es menester que alimente sus tropas. No ser asesinado, y tener para el invierno un abrigo de cuero, escribe Stendhal, tal era para muchas gentes la dicha suprema en el siglo X. Agreguemos, prosigue Taine, para una mujer, la seguridad de no ser ultrajada por toda una banda. En tales condiciones, fácil es comprender que se aceptaran los peores derechos feudales.

Y así surgió el caudillaje sudamericano. Un hombre, más fuerte, más audaz, más astuto que los otros, reúne junto a su persona un grupo más o menos numeroso, y se constituye en poder protector, contra el indio, contra el proletario de los campos, bárbaro y amoral, contra otro jefe de banda. Reclama y obtiene sumisión y tributos a cambio de tal protección y extiende su esfera de influencia hasta que choca con otro señorío campesino, al que respeta si no lo absorbe

o es absorbido por él. Tal es el origen del caudillaje. Tal es, también, el origen del federalismo argentino, al que, en vano, Ramos Mejía pretende atribuir abo- lengo menos espurio, señalándolo como el trasunto del viejo autonomismo regionalista de la madre patria.

Tres sentimientos concurren a cimentar este poder que, durante mucho tiempo, será incontrastable, sen- timientos que los historiadores sociológicos argentinos han pintado de mano maestra: el culto nacional del coraje, fruto, naturalmente, de la importancia que el valor y la fuerza, tienen dentro de tal estado de cosas, la repulsión por la autoridad y el desprecio de la ley, que se confunden con el odio a la ciudad, de la que vienen una y otra, autoridad y ley, arbitrarias y expul- sadoras, y la fidelidad al jefe, al caudillo, quien gracias a ella, contará con el apoyo de los suyos, en la mala como en la buena fortuna. En esa forma, ponobra de tales circunstancias, y bajo la influencia de tales sentimientos, nació, creció y se impuso el caudillaje, comenzando por ser elemento inapreciable para la lucha por la emancipación y acabando por ser rémora de todos los progresos institucionales. Sacado de la oscuridad, por los heraldos de la revo- lución de Mayo, concurrió a este movimiento con su potencia formidable, salvando a la vez que la inde- pendencia, la democracia, en peligro, ambas, por la conducta de los patrones, que, frente al desborde ava- sallador de la anarquía, desesperaban de la primera y temían la segunda. Después, todas esas actividades potentes, todas esas energías vigorosas, encontrando cerrado el campo para sus hazañas con la empor- tación nacional, intervinieron en la vida interna del país, contrariando a menudo sus destinos y detan- dendo sus progresos. Considerándose, por su valor



y su pujanza, dignos del poder supremo, aspiraron a él, y por él lucharon en todos los terrenos. Así, en esa lucha, en ese choque de ambiciones, elevadas unas, egoístas otras, surgieron en torno de los principales, los grandes partidos que todavía perduran en la vida pública.

Desgraciadamente, faltó a los hombres civiles de los partidos, a la "élite" ilustrada que hubiera podido dirigirlos, el arraigo popular necesario para ello. Como lo dice Bauzá en sus "Estudios Constitucionales", la aparente unidad típica del pueblo oriental es más bien formal que fundamental. Montevideo, a pesar de los servicios prestados a la libertad no sólo de la Patria, sino de la América del Sur, fue de inmediato el blanco de las odiosidades instintivas de los campos.

Para el gaicho, el hombre de Montevideo era el "hidalgo de linaje y solar conocido" que traía en su valija, un surtido completo de procedimientos de gobierno, desde los repartimientos hasta la dominación de los "calpizques". En su recuerdo estaba grabado, no el heroísmo cívico del Cabildo que defendía palmo a palmo su jurisdicción echando las bases de la libertad nacional, sino "el cañón reyuno" situado frente al edificio del mismo Cabildo y en el que lo ataban para azotarlo, por mandato de las autoridades militares. En su repulsión a la autoridad, no quiere decir que la autoridad le sea renuente, pues ha hecho la guerra bajo el mando de un jefe, sino que piensa que el rodaje de la nueva máquina política no reposa sobre bases conocidas, ni está en el terreno en el que acostumbraba a verla, sino en Montevideo, la ciudad de donde han salido las que él cree sus desgracias, la muralla contra la cual se estrelló Cabarí en su última

tentativa de reivindicación de la independencia charrúa.

El poder carecía, en los días lejanos que evocamos, y aún careció por muchos años, de toda estabilidad. Era débil por su origen, débil por la clase de fuerza armada en que reposaba, débil por la falta de grandes intereses materiales que gravitaran sobre las pasiones embravecidas, sofocándolas o, por lo menos, adormeciéndolas. Era débil por su origen, porque le faltaba la legitimidad emergente del funcionamiento regular de la soberanía, pues conquistado a punta de lanza, se reivindicaba a punta de lanza, siendo, los comicios, una mera forma decorativa del golpe violento que lo obtenía. Era débil por la clase de fuerza en que reposaba, porque la naturaleza rudimentaria de los armamentos hacía poco superiores los ejércitos de que podía disponer un gobierno, a las masas que se levantaban al impulso de sus caudillos. Era débil desde el tercer punto de vista, porque en las sociedades primitivas, sin industrias, sin grandes empresas, sin capitales ingentes en actividad, los elementos ponderadores de la opinión pública no existen o carecen de toda la influencia que les da, en época más avanzada, el instinto de conservación que defiende los intereses acumulados contra las grandes convulsiones políticas. En tales circunstancias, el caudillo, tan fuerte como la autoridad legal, la sustenta, la tiene en jaque, la domina o la suplanta, caracterizando gráficamente tal situación aquella frase del paisano, que revelaba el secreto de las perturbaciones nacionales diciendo que el Presidente de la República se había sublevado contra el general Rivera.

Cuando el caudillo no está en el gobierno, sino fuera del gobierno, busca ejercer la autoridad bajo

abstirza de quien la ejerce constitucionalmente. Hay, entonces, una oposición entre quien la inviste con la denominación y el título, por lo menos aparente, de jefe del Estado, y el que detenta la efectividad de la fuerza. De vez en cuando, surgían tentativas de consolidación de la autoridad legal, pero eran efímeras. El caudillo lograba unir el título aparente del poder con la efectividad de la fuerza, y el gobierno autócrata se consolidaba bien pronto.

El militarismo, con todos sus defectos, significó, en nuestro concepto, una etapa superior en la vida política del país. Ayarragaray, como la mayoría de los historiadores y sociólogos argentinos, confunde, según creemos, ambos factores, caudillismo y militarismo. Este surge, por el contrario, de una diferenciación paulatina entre la masa popular de las campañas, incoherente y mal armada, y el ejército, fuerza permanente, cada vez más especializada.

Es urbano y no rural, se apoya en la plebe de las ciudades más que en el proletariado de las campañas, y en la vida democrática del gaucho. Rémora del progreso, razón de las instituciones, constituido por elementos más anticpáticos que los caudillos campesinos, tiene, sin embargo, una superioridad sobre el factor que le precedió en la historia del país: impone un principio de orden y estabilidad materiales, al desenfreno de las tendencias anárquicas, permitiendo de ese modo regularizar la vida nacional, por la creación de organismos administrativos cada vez más perfectos, y por el respeto creciente a los derechos civi-

les, por el advenimiento de grandes y fecundas empresas que desarrollándose al calor de la paz, concurren eficazmente a consolidarla. Como lo ha dicho con toda razón el doctor Luis Melián Lafinur, Latorre fue el Luis XI de nuestro viejo feudalismo de bota de potro. Cuando él cayó, el caudillo había cesado de existir como factor capital en nuestras luchas cívicas, para no tener más que un último vástago en Aparicio Saravia, en aquella figura extraordinaria que surgió un día, como instrumento de las reivindicaciones populares, y que, sea cual sea el juicio que pueda inspirar a las pasiones políticas, no ha de ser negado por nadie como el más formidable sugestionador de muchedumbres que haya producido la tierra americana.

Existe una hermosa página de Macaulay, que traza, en cuatro rasgos, los progresos que la civilización introduce en el arte de la guerra. se refiere a la batalla de Landen que decidió, hace tres siglos, los destinos de la Inglaterra y de la Francia. El historiador eximio se remonta a las épocas en que la fuerza material predominaba, siendo, las fuerzas morales e intelectuales, secundarias. Ajax, dice, derribando a sus enemigos con una roca que no movían seis hombres; Horacio Cocles defendiendo, solo, un puente, contra un ejército, Roberto Bruce, hendiendo de un golpe el yelmo y la cabeza de sir Guillermo de Bohum, frente a los ejércitos de Inglaterra y Escocia reunidos; Ricardo Corazón de León, recorriendo a galope la línea sarracena sin encontrar un hombre capaz de resistir su acometida, eran héroes dignos de los tiempos de barbarie. En Landen, continúa, dos miserables enfermos, a quienes las sociedades antiguas condenaran a la exposición o a la muerte, son el

alma de dos grandes ejércitos. De los doscientos mil hombres, concluye, que en aquel entonces acampaban en Nerwiden, bajo todos los estandartes de la Europa Occidental, no había dos físicamente más débiles que el jorobado enano que dirigió la formidable acometida de la Francia y el asmático esqueleto que cubrió la gloriosa retirada de la Inglaterra.

Evolución semejante aunque no idéntica, se opera en cierta época de la vida nacional.

La pujanza y el vigor físico del individuo pasan a ser elementos secundarios. El brazo robusto no decidirá la suerte de las batallas en irresistibles cargas a lanza ni apagará los cañones a ponchazos. El rémington y el krupp, el máuser y bange más tarde, sin hacer imposibles las reivindicaciones populares, que brotan, por obra de fuerzas morales incontrastables, cuando no queda otro refugio a la esperanza que el estallido de la desesperación, dan solidez a los gobiernos, estabilidad a las formas constitucionales, a las formas únicamente, pues su espíritu continúa inerte y su esencia profundamente bastardeada.

El personaje dominante en ese período de nuestra evolución política, el jefe de batallón que con un golpe de audacia o de fortuna logra imponerse a los otros y conquistar el poder, es más antipático que su antecesor el caudillo. Es el compadrito guarango, con todos los defectos del gaucho y muy pocas de sus cualidades, sin la tradición hermosa con que aquél arranca de las gestas emancipadoras, su actuación en un tiempo salvadora para la independencia y para la democracia. Con todo, el militarismo, por las razones que dimos anteriormente, resulta, en nuestro concepto, no por su voluntad sino a despecho suyo, una etapa superior

en la evolución de las sociedades al período anárquico de la dominación caudillesca

Las tentativas para cimentar el gobierno civil en el país sobre sólidas bases naufragaron en la anarquía o se derrumbaron por obra de golpes cuarteleros. 1886 es una fecha decisiva en nuestra evolución política. Ella señala el destronamiento del militarismo y la iniciación del gobierno civil, imperfecto, conservando muchos de los vicios del pasado, defectuoso en su origen y en su acción, pero infinitamente superior a la prepotencia caudillesca o cuartelera. Ese gobierno civil puede estar, y ha estado muchas veces, en absoluta oposición con la gran mayoría de país; puede tener, y ha tenido, un origen espurio, de tal manera que solamente la fuerza lo haya engendrado y que sólo la fuerza lo sostenga; pero lo que diferencia esta última etapa de la evolución política, respecto del militarismo, es que, si aún el ejército permanente suele ser la base única de la autoridad, no es ya, como en otro tiempo, árbitro supremo de los destinos del país.

El 1º de marzo de 1873 fue nombrado Presidente de la República el doctor José E. Ellauri, quien declinó de inmediato ese honor. Al saberlo un jefe de batallón, el comandante Latorre, sale a la calle, acampa frente a la legislatura, e impone la aceptación al presidente electo. Esa es la característica del militarismo: la intervención decisiva del ejército en el desarrollo de la política.

Dos años después, el 15 de enero de 1875, los jefes de la guarnición, obedeciendo al mismo Latorre, se reúnen y lanzan al pueblo un documento en el que declaran que reunidos con motivo de los acontecimientos que han tenido lugar, han resuelto encargar

del gobierno a don Pedro Varela. He aquí, también, un rasgo característico del militarismo prepotente.

Latorre, del que Varela fue sólo una máscara, se cansa bien pronto de ejercer el poder mediante apoderado. Lo fuerza a renunciar y asume la dictadura, ejerciéndola durante tres años, imponiéndose luego como Presidente de la República el 18 de marzo de 1879.

Su despotismo sangriento acalla las resistencias, y una parte de la opinión pública le presta su apoyo, como sucedió a Rosas, a causa del cansancio producido por las revoluciones y de la relativa seguridad que ofreció a los intereses rurales, purgando de bandidos la campaña. Pero lo que el militarismo había creado, el militarismo lo derribaría. Los pretorianos empiezan a temer por su fortuna y por su existencia, expuesta siempre a las desconfianzas de aquel tirano sombrío y suspicaz. El mismo llega a temer por su vida, y renuncia declarando al país ingobernable.

Su reemplazante se hallaba de antemano designado. El jefe del batallón que fue su brazo fuerte, Máximo Santos, adquiere la suma del poder público, desde el ministerio de Guerra, y, bajo la Presidencia aparente del doctor Francisco Antonino Vidal, como desde el ministerio de Guerra imperó antes Latorre, con Pedro Varela como presidente pseudo constitucional. Santos gobierna de ese modo hasta el 1º de marzo de 1882, en que una Asamblea que no era representativa del país, elegida en 1881, con los ciudadanos alejados de las urnas por medio de la violencia, lo designa Presidente de la República; y, al expirar su mandato, mediante una ley violatoria de la Constitución se hace elegir senador, luego Presi-

dente del Senado, es decir, Vicepresidente de la República, para reasumir, en junio de dicho año, el poder, como tal Vicepresidente, sustituyendo de nuevo a Vidal, que fue electo el 1º de marzo de 1886.

### *La caída del militarismo*

Pero el militarismo vacilaba ya en sus cimientos, minado por su falta de arraigo en la opinión y por su insensato régimen financiero.

Vencida en el Quebracho, bajo el gobierno aparente de Vidal, una revolución popular en la que se cifraron grandes esperanzas, Santos no pudo, sin embargo, mantener su dominación. La crisis financiera, provocada por despilfarros y prodigalidades inenarrables, acabó por ahogarlo. Intenta resistir aun, amordaza la prensa con una ley liberticida; aprieta más aún los resortes de la fuerza, pero su propio ministerio le abandona, por lo cual resolvió, en uno de los gestos de aparatosa magnanimidad que solía tener, compartir el gobierno con sus adversarios más encarnizados, con los vencidos del Quebracho.

José Pedro Ramírez, Juan Carlos Blanco y Aureliano Rodríguez Larreta fueron los representantes de la opinión pública en aquel Ministerio histórico. El primero trazó de antemano el programa de amplia reparación política y de regeneración administrativa que sería condición de su concurso, y lo mantuvo íntegramente, en documentos severos, contra las argucias y las reservas de Santos, quien acabó por aceptarlo, formándose así el Ministerio llamado de la Conciliación — 4 de noviembre de 1886.

No ignoraban aquellos hombres la terrible aven-



tura en que se embarcaban. Conociendo, como conocían, el medio en que iban a gobernar y a los hombres con que debían actuar, conocían los peligros de aquel paso, sabiendo que comprometían su reputación desde que el resultado podía ser, muy bien, apuntalar al militarismo bamboleante, que les aprovecharía mientras los creyera útiles para evitar el desastre, prescindiendo luego de sus servicios y esterilizando su obra. Confiaron, sin embargo, en lo que podía ofrecer, como factor poderoso en el desarrollo de los sucesos, el despertar del pueblo, de aquel pueblo surgido a la vida pública después de penoso letargo, en manifestaciones imponentes, en columnas enormes para la población que tenía entonces la República, que celebraron en todo el país el advenimiento del nuevo gobierno; y es la verdad que el resultado final de aquel acto político comprobó el fundamento de aquella inspiración vidente

Santos sólo gobernó con aquel Ministerio hasta el 8 de diciembre del mismo año, siendo elegido Presidente de la República su ministro de Guerra y Marina, teniente general Tajés, quien mantuvo el ministerio de la Conciliación. Era el nuevo Presidente, una de las encarnaciones del viejo militarismo, jefe de batallón bajo el despotismo de Latorre y ministro de Guerra bajo el de Santos. Tenía en su carrera faltas graves; pero, como lo expresó José Pedro Ramírez, al aceptar de nuevo de sus manos la cartera de Gobierno, su conducta como vencedor del Quebracho había reconciliado al pueblo con su persona.

Santos, fuera del país, intentó continuar gobernando, por intermedio de los jefes de batallón que había dejado en Montevideo. El Ministerio de la Conci-

liación descubrió las relaciones que mantenían éstos con aquél y exigió del Presidente su destitución. Tajés no accedió, asegurando, empero, que la fuerza pública le pertenecía, que el gobierno estaba en sus manos, que Santos no tendría ninguna influencia sobre sus actos. Entonces, el Ministerio se retiró, formándose otro integrado también por hombres divorciados del militarismo: Julio Herrera y Obes, Mendilaharsu y Duvimioso Terra.

El pueblo reiteró sus manifestaciones de adhesión a los ministros caídos que, por su parte, lejos de dar impulso a una campaña contra el gobierno, trataron de que la opinión pública se mantuviera en una situación de expectativa, conducta razonable, porque si bien Tajés decepcionó al país con su resistencia contra las justas solicitudes del Ministerio de la Conciliación, abrió una interrogante al integrar el nuevo Ministerio con adversarios del militarismo y de su jefe.

Bien pronto se disipó el enigma. Pocos días después de formado el nuevo Ministerio, Tajés se instalaba, una madrugada del mes de diciembre, en el cuartel de Artillería, y, desde allí, disponía la disolución de los batallones adictos a Santos, la destitución del jefe político de la capital y de otros jefes de la fuerza pública y otras medidas que revelaban el propósito de concluir con el santismo. Vibró de nuevo el pueblo en imponente onda de emoción y de entusiasmo; el ejército entró dentro de los límites propios de su misión. Los golpes de mano militares concluyeron, las dictaduras de cuartel pasaron a la historia. El 1º de marzo de 1890, a pesar de las sugerencias que se hicieron al general Tajés para que buscara una prórroga de su mandato, que no había alcanzado todo el tér-

mino constitucional, aquél trasmitía el bastón presidencial, en plena paz, al electo por la Asamblea, doctor Julio Herrera y Obes.

### *La gran generación*

Ese avance progresivo, que el observador atento sorprende ya, en los albores de la emancipación, que persiste a pesar de todos los obstáculos y se impone a las voluntades más adversas, es, en parte principal, la obra de una falange intelectual que, dentro o fuera de los viejos partidos, desarrolla una energía incontrastable frente al caudillaje y al militarismo, frente a todos los elementos perturbadores de la vida nacional. Su más genuino representante puede ser hallado en Juan Carlos Gómez, cuya prédica ardiente parece un eco poderoso de aquel Mariano Moreno que ya en los pródromos de la revolución de Mayo enseñaba teórica y prácticamente el evangelio civilista a la falange que debía llenar durante largo y tempestuoso período el escenario de la América. Cuando "El Siglo" se funda, en 1863, adopta dicho programa y persigue dicho ideal, recibiendo el aliento generoso de lo más brillante y robusto de una generación excepcional, generación idealista, cautivada y subyugada por la luz, como aquella poética Salambó, que la busca en las noches ardientes de Cartago, mientras llega hasta su oído el rumor amenazante de los bárbaros que rodean la ciudad; generación que no ha sido superada ni aun siquiera igualada en el vigor incontrastable de la inteligencia ni en la noble fecundidad del sentimiento. El mal en todas sus manifestaciones, fue blanco de sus ataques. El despotismo y la anarquía, el caudillaje y el militarismo, en sus manifestaciones mórbidas,

recibieron siempre su anatema. Epoca ruda, en que la violencia imperaba por doquier, en que el matonismo pretendía imponerse por la fuerza, vio a dichos hombres de elevada educación, formados en apariencia, para las justas serenas del pensamiento, afrontar, igualmente, la lucha en el terreno de la violencia y jugar la vida un día y otro día, sin más halagos ni más estímulos que la conciencia del deber cumplido.

Frente a la corrupción y al favoritismo, levantaron la bandera de la severa moral administrativa; frente a la arbitrariedad erigida en sistema, la del respeto a los derechos imprescriptibles de la personalidad humana; frente a la voluntad del autócrata, el pabellón de la libertad política, del acatamiento invariable a la soberanía nacional Y cuando, agotados los esfuerzos de una prédica ardiente, pudieron considerarse infecundos todos los medios pacíficos para extirpar los males que pesaban sobre el país, dejaron de ser apóstoles para ser cruzados, y fecundar con la sangre de sus mártires, en el campo de batalla, el evangelio de libertad que en la tribuna y en la prensa predicaron.

Tuvieron implacables detractores Se ha dicho que por avanzar demasiado en sus aspiraciones, por haber pretendido la conquista inmediata de una perfección casi ideal, por haber corrido tras de posiciones radicales sin tener en cuenta las dificultades inherentes al medio en que actuaban, lejos de favorecer, contrariaron la evolución natural del país, de tal manera que si hubieran imitado a los hombres de su propia estirpe intelectual y social que acompañaban a los caudillos y a los déspotas en sus extravíos, esa evolución se habría operado de una manera más rápida y con menores sacudimientos.

No se puede negar, sin duda, que hubo en esos hombres, por excesivo amor al bien, apasionamientos e impacencias que contrariaron en algunas ocasiones su propia obra, pero, para juzgar con justicia, el problema debe plantearse colocando de un lado a los intelectuales que hicieron a los tiranos y los mandones la teoría de sus atentados y de sus latrocinios, y, por otro, a los que, yendo al opuesto extremo, rechazaban toda clase de relaciones con la corrupción y con el crimen. Siendo así, la opción, nada dudosa, tiene que decidirse por éstos, como que si los primeros hubieran logrado atraerlos a sus filas, si hubiesen conseguido suprimir la resistencia constante que pusieron éstos al mal, en todas sus manifestaciones, lógico es pensar que la sociedad, lejos de avanzar con más rapidez en su desarrollo progresivo, habría cristalizado en la barbarie y la inmoralidad primitivas.

Diversos factores tenían que colocar, por otra parte, a esos hombres en el terreno avanzadísimo que adoptaban. Al surgir a la vida del pensamiento, se difundía por estos países el torrente de ideas lanzado al mundo por los publicistas franceses, ideas que tuvieron su realización en las revoluciones de 1830 y 1848; y enamorados de tan hermosas enseñanzas dieron a nuestro país una espléndida florecencia intelectual. Desgraciadamente, faltábales el conocimiento práctico de los negocios públicos que atempera las exageraciones doctrinarias y sabe buscar los puntos de menor resistencia para efectuar, por ellos, la difusión de las nuevas ideas y de los nuevos principios. Ciudadanos de una república ideal, quisieron transportarla de inmediato a la realidad. Fracasaron en su intento, pero esa pasión vehemente, que obraba como ariete formidable contra los males de la época, si en ocasiones

excepcionales pudo contrariar sus propios fines, en su acción general y fundamental fue decisiva para la causa del progreso.

Digamos algo más en su descargo, si es que disculpa necesita el amor sin límites a la virtud y al bien. Esa generación, de la que solamente quedan pocos representantes, empezó su actuación a una altura de la vida en que los hombres están hechos más que para dirigir, para ser dirigidos. Algunos fueron periodistas y tribunos en la adolescencia; la mayoría, en la primera juventud "El Siglo", su tribuna predilecta, fue fundado en 1863, José Pedro Ramírez lo dirigía cuando tenía 25 años; Pablo de María lo redactó a los veinte, Carlos María Ramírez a los diez y seis, a los diez y ocho tenía el célebre jury con el ministro Bustamante y era Ministro Plenipotenciario a los veinticuatro, Julio Herrera y Obes le dio el brillo de su pluma a los veinticuatro años y fue ministro de Relaciones Exteriores a los veintinueve. Después, en la Cámara célebre en 1873, los elementos dirigentes de la misma, los representantes más caracterizados del principismo, los que dieron brillo y renombre a esa legislatura ilustre, hallábanse aun en plena juventud. Con pasión juvenil, idealista, romántica, se consagraron a la libertad. Le dieron lo más noble de su ser, lo más puro de sus entusiasmos. Si alguna vez, en aras de tales sentimientos, fueron más lejos de lo justo, si con radicalismos extremos contrariaron algún día el triunfo de sus propios anhelos, ello no menoscaba la elevación de sus móviles, ni el saldo plenamente favorable que le deben los progresos de la Patria.

Podemos decir más todavía. El exponente sin par del intelecto hispano-americano, aquel Sarmiento que,

perseguido y proscrito, sin libros y sin archivos, arrancó hace setenta años, a la historia, el secreto de los males que corroían el alma de estas sociedades, Sarmiento, no superado hasta hoy en el estudio de los pueblos que surgieron en estas regiones, sobre las ruinas del régimen colonial, rebelándose contra recriminaciones análogas, escribía estas profundas y vibrantes palabras:

“¿De qué se trata?, de ser o no ser bárbaros. Rosas no es un hecho aislado, una aberración, una monstruosidad, es, por el contrario, una manifestación social, es la fórmula de una manera de ser de un pueblo. ¿Para qué os obstináis en combatirlo, pues, si es fatal, forzoso, natural y lógico? ¡Dios mío! ¿Por qué lo combatimos? ¿Acaso no estamos vivos los que después de tantos desastres, sobrevivimos aún? ¿O hemos perdido la conciencia de lo justo y del porvenir de la patria, porque hemos perdido algunas batallas? ¿Somos dueños de hacer otra cosa que lo que hacemos ni más ni menos como Rosas no puede dejar de ser lo que es?”.

Iguales preguntas se pueden hacer en defensa de los hombres a quienes nos referimos. Si el caudillaje y el militarismo fueron productos del medio, ellos también lo eran, pero en una esfera superior. Si el caudillaje y el militarismo tenían que ser bárbaros, arbitrarios o inmorales, ellos no podían serlo. Esa “élite” privilegiada, que surge, como la aurora, de las tinieblas de la noche, prepara el porvenir y abre a las sociedades sus más altos destinos. Suprimido, anulado o reducido a silencio, el astro se deriene en su carrera, la aurora no llega, la sombra se hace eterna. Obreros y heraldos del futuro, tienen, esos hombres, una misión excelsa, y haberla cumplido,

como la cumplieron los nuestros, es compensación más que sobrada para los errores que pudieron cometer en la exaltación de nobilísimas pasiones

Por lo demás, es justo hacer notar que esa generación ardiente y batalladora, a medida que sus ideas y principios ganaban terreno, haciendo prosélitos entre sus propios adversarios, dominando a los mismos que la combatieron por todos los medios, fue abriendo su pecho a tendencias más templadas, más conciliadoras, más posibilistas. Lejos de encerrarse en una irreductible intransigencia, no bien hallaron en el campo contrario una esperanza de mejoramiento, se aferraron a ella para conjurar nuevos desastres, ahorrando así al país otros días de desolación y de luto. Así realizaron, en la Conciliación de noviembre de 1886, el acto más abnegado y feliz que la política evolucionista cumplió jamás en nación alguna. Así, cuando bajo el gobierno del general Tajes se inicia la nueva etapa de nuestra vida cívica, llena de promesas y de halagadoras perspectivas, no todas defraudadas ni malogradas, dejaron el gesto airado de los tiempos heroicos, para buscar en la moderación y en la tolerancia el medio de consolidar las conquistas obtenidas, como de preparar el camino al advenimiento de otras, más decisivas. Así, cada vez que las pasiones desencadenadas, en esa última etapa de la evolución nacional, desencadenaron en el país la lucha fratricida, su esfuerzo se dedicó a llevar hasta los combatientes, más de una vez con éxito, la bendita palabra capaz de desarmar todos los odios y de extinguir todos los rencores.

Tardío y estéril arrepentimiento se ha llegado a decir... ¡Mentira! No hay tal arrepentimiento. Esa falange luchó por ideas y no por ambiciones perso-



nales, contra el mal y no contra personas determinadas, y al ver, después de muchos años de lucha, realizados algunos de sus ideales, considerablemente atenuados muchos de los vicios que combatieron, buscó esa amnistía decretada por los corazones, más amplia y más eficaz que todas las leyes de olvido. Su acción tuvo que ser violenta en muchas ocasiones y que provocar dolores que todavía se sienten, tuvo que abrir heridas aun en carne propia, sufrimientos intensos, pero fecundos, semejantes, como lo dijera una voz inspirada, a esos sollozos que, traducidos musicalmente, resultan armonías. Si al alcanzar días mejores, trataron de aplacar los recuerdos de tales dolores, no fue, no porque abdicaran uno solo de sus principios ni renegaran de uno solo de sus anhelos, sino por la convicción arraigada de que las conquistas alcanzadas sólo podían consolidarse por la paz, y que ésta sólo puede existir cimentada sobre la clemencia y el amor, como no sea la paz horrible de los sepulcros o la paz embrutecedora del despotismo!

## HACIA LA LIBERTAD

### *Las revoluciones de 1897 y 1898*

Con todo, si las costumbres políticas se moderaron durante el ciclo que siguió a ese momento culminante de la evolución nacional, si desapareció el imperio de la violencia, pasando de régimen normal a presentarse tan sólo en casos aislados, como fenómeno de regresión atávica, si la anarquía dejó de ser el estado habitual del país y el ejército dejó de influir como factor principal en los acontecimientos, la libertad política no existió sino como un anhelo ferviente de los partidos populares. El sistema llamado mayoritario, dentro del cual la mitad de los ciudadanos permanece como paria dentro de su Patria, mientras la otra mitad impera soberana y omnipotente, subsistió, desnaturalizando por completo el gobierno representativo. En esa forma, los partidos vivían en la abstención. Las elecciones eran asunto privativo del gobierno, y la lucha sólo existía cuando alguna fracción dentro del oficialismo pretendía levantarse contra la omnipotencia presidencial, como sucedió en 1893, cuando en el seno de aquél, las candidaturas de los generales Tajes y Pérez a la primera magistratura pusieron en jaque al Presidente Herrera y Obes, constituyendo así una Asamblea General que, durante 21 días, en una serie interminable de votaciones que no daban la mayoría absoluta exigida por la Constitución, pareció lograría dar al país un Presidente de

sus simpatías, en oposición al círculo dominante, lo que no sucedió, pues en definitiva triunfó uno de los candidatos que figuraban en su elenco, aunque no contara, en aquel momento con la predilección especial del Presidente que terminaba su mandato

Pero ésas eran rencillas de palacio, que el pueblo contemplaba y algunas veces aplaudía, viendo en ellas la esperanza de una vida mejor, sin reconocerse la influencia eficiente sobre la cosa pública que, jurídica y moralmente, le corresponde. La característica del régimen era la designación de los senadores y diputados electores de Presidente de la República por éste mismo, mediante una parodia de acto electoral. De ahí que el Presidente nombrara sin mucho trabajo su reemplazante, y que el Cuerpo Legislativo, designado por él, fuera siempre un instrumento sumiso de su voluntad

Escéptico sobre las ventajas y los beneficios de las instituciones democráticas, aun cuando hubiera sido uno de sus tribunos en la juventud, desconfiando de las excelencias del gobierno propio, y convencido de que los pueblos carecen de aptitud para realizarlo con acierto, el Presidente Herrera y Obes cerró su actuación gubernativa con una ley que ponía en manos de la policía los resortes principales del sufragio, haciendo de los Jefes Políticos, delegados del Poder Ejecutivo, los presidentes de las Juntas Electorales, y desartollando en el célebre mensaje que acompañaba el proyecto respectivo, la teoría de la "influencia directriz" o sea la misión de los gobernantes para orientar las inclinaciones populares en la elección de sus mandatarios.

Tal estado de cosas no podía, sin embargo, satisfacer a un pueblo que había salido de la primera

etapa de su evolución, en cuyo espíritu el progreso general de las ideas había llegado a inculcar la noción del derecho a sus propios destinos y en el que bullían fuerzas cívicas inorgánicas aun, pero prontas para cristalizar en núcleos definidos y disciplinados no bien asomara un relámpago de libertad en el horizonte político.

Y el derrumbe se produjo. La rápida excursión armada de Aparicio Saravia, en noviembre de 1896, permite sospechar la desorganización militar de aquel régimen, cimentado, no obstante, sobre la fuerza. Dentro mismo del partido que gobierna, surge la oposición ardiente contra un gobierno que se hace ya intolerable para la cultura política del país. Diego Lamas invade, con un grupo de bravos nacionalistas, por el departamento de Colonia, mientras Aparicio Saravia lo hace, de nuevo, por el norte. Pocos son los que confían en la eficacia de tal esfuerzo. El gobierno, que ha dicho, ante los anuncios de la invasión, que la revolución es un fantasma, negándose a la menor concesión para desarmarla, una vez producida la considera insensata chirimada que sus fuertes batallones deberán en quince días. Bien pronto despierta, sin embargo, de aquel ensueño feliz y su destino queda irrevocablemente fijado en la mañana gloriosa de Tres Arboles.

Irrevocablemente fijado, sí. Aunque después de tal victoria, la suerte del esfuerzo revolucionario experimente crueles alternativas, no será vencido. Las batallas finales, ha dicho el general Mitre, hablando de Caseros, están ganadas antes de darse, lo que significa que los hechos de armas que han de señalar el fin de una época, llevan consigo, en su gestación, factores desconocidos que se sobrepondrán a los fac-

tores aparentes que hacen dudar de la victoria, y lo que aquél afirma de un acto aislado de guerra, se puede afirmar, con mayor razón, de toda una campaña, en la que, a pesar de la enorme superioridad material de uno de los beligerantes, la fuerza moral del otro se sobrepone a ella y logra mantenerla en jaque durante largos meses, hasta que la gravitación natural de los acontecimientos provoca su disolución o su derrumbe.

El tiro que puso fin a la vida del Presidente Idiarte Borda no fue la causa de tal solución. Producto del ambiente que la revolución había creado, sólo puede considerársele, además, como la ocasión, no como el factor del desenlace de aquel esfuerzo cívico. La paz de Setiembre, celebrada entre el sucesor del Presidente muerto, don Juan Lindolfo Cuestas, que le reemplazó, como presidente del Senado en ejercicio del Poder Ejecutivo, incluyó entre sus bases la representación de la minoría por el procedimiento del voto incompleto, que pondría fin al monstruoso régimen mayoritario.

Todavía, para que se hiciera carne tal idea, fue necesario, sin embargo, un segundo movimiento revolucionario. El régimen vencido en 1897, no se resolvía resignadamente a morir y, teniendo su baluarte poderoso en la Asamblea elegida en noviembre de 1896, con la República bajo las armas, amordazada la prensa y suspendidas todas las garantías individuales, rechazó la candidatura presidencial del Vicepresidente en ejercicio, señor Cuestas, ungido por los partidos populares. El origen de la Asamblea era ilegal, existía derecho indiscutible a derribarla. Con todo, aquellos, en holocausto a la tranquilidad pública, no vacilaban en aceptarla si se reconciliaba

con la opinión nacional mediante la elección del señor Cuestas La mayoría de la Asamblea permaneció firme, y el vicepresidente en ejercicio la disolvió, en un acto revolucionario, efectuado por el pueblo y garantido por el ejército

El período revolucionario fue breve, solamente lo indispensable para dictar la ley electoral garantuyendo el derecho de las minorías y proceder a la elección de los nuevos poderes públicos El 10 de febrero de 1898 cayó la Asamblea; el último domingo de noviembre se efectuaron las elecciones, el 1º de marzo de 1899 estaba de nuevo la República en el cauce constitucional y quedaba consagrada la representación de la minoría en una ley que satisfacía el anhelo general del país

El año 1898 señala de ese modo también, como el de 1886, un gran paso en la evolución política nacional La ley no fue aplicada porque los grandes partidos prefirieron celebrar el acuerdo electoral, pero éste se ajustó al espíritu de aquélla, y el régimen mayoritario quedó así proscrito definitivamente del escenario público

Esa conquista, sin embargo, sufrió eclipses y retrocesos que tendrán su lugar en otra parte del presente estudio Leyes posteriores la bastardearon y retacearon, contra el más elemental espíritu de justicia. Fue lo que ocurrió durante la primera presidencia de don José Batlle y Ordóñez, al quedar éste victorioso de la revolución nacionalista, en armas desde enero de 1903 hasta octubre de 1904; y aun cuando bajo la presidencia del doctor Williman se dictaron dos reformas sucesivas que tendían a volver al espíritu de la ley de 1898, la prepotencia de la mayoría quedó prácticamente consagrada, y la segunda pre-

sidencia del señor Batlle realizó de nuevo la omnipotencia presidencial, electora de senadores y diputados, órgano ejecutivo y legislativo a la vez, con violación flagrante del principio constitucional de la división de poderes, garantía de la libertad Y así como Herrera y Obes había hecho francamente la teoría del régimen, legitimando la "influencia directriz" de los gobernantes en los comicios, Batlle y Ordóñez proclamó la legitimidad de lo que llamó "la influencia moral" de los funcionarios en la preparación de los actos electorales.

Así, en su segunda presidencia, quedó consagrada prácticamente, bajo el imperio de su voluntad poderosa, la autocracia presidencial. La Constitución no regía sino de nombre Nada resistía la autoridad presidencial Fue bajo tales auspicios que el gobernante inició la reforma de la Constitución de 1830, provocando, desde un principio, resistencias que a pesar de la omnipotencia presidencial, acabaron por hacerse irresistibles

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Desde tiempo atrás, se sabía que el Presidente de la República, señor Batlle y Ordóñez, acariciaba la idea de la reforma constitucional, pero el rumbo preciso de tal aspiración no era conocido.

Bien pronto la oposición ardiente que provocó su acción gubernativa, desde que asumió por segunda vez el poder, se agravó frente a la iniciativa reformista. Se temía que tuviera por objeto principal la derogación del artículo de la vieja constitución que prohibía la reelección o la enmienda del que fija el término del mandato del Presidente de la República, con el fin de ampliarlo en provecho propio. Se temía, también, que las ideas extremas del gobernante sobre importantes materias de orden económico y social fueran grabadas en la nueva Constitución, imposibilitando toda defensa contra ellas. De allí, un movimiento vigoroso contra la reforma, que tuvo su primer punto de apoyo en el Partido Nacional y en las clases conservadoras.

Batlle tardó en hacer conocer el fondo de su pensamiento revisionista. Sea que no tuviera bien definido aun su rumbo, sea que comprendiera que, dándolo a conocer produciría el cisma entre sus propios amigos, resistió las exhortaciones que se le dirigían para que hablara claro y alto sobre su plan reformista. Por fin se hizo la luz. Lo que el Presidente de la República buscaba como fórmula constitucional de la Nación, era el poder ejecutivo colegiado,



que se colocaba, para conquistar a la opinión pública, bajo el amparo de la tradición suiza, que abonan largos años de libertad y de paz, bajo el imperio de un consejo ejecutivo.

### *El plan de Batlle*

Si la idea sorprendió al país, la forma práctica que le dio tuvo la virtud de sublevarlo. Condensada en unos "Apuntes" que formaban un verdadero proyecto de constitución, presentaba las características principales siguientes

1° El Poder Ejecutivo sería desempeñado por una Junta de Gobierno compuesta de nueve miembros, dos elegidos por la Asamblea General y siete por elección popular. Los primeros durarían seis años y los segundos siete.

2° La renovación de los miembros elegidos popularmente se haría a razón de uno por año, siendo necesario, por consiguiente, que la oposición ganara cinco elecciones anuales sucesivas para obtener mayoría en dicho cuerpo.

3° Las atribuciones del Poder Ejecutivo como las fijara la Constitución de 1830, quedaban sin ninguna nueva limitación.

4° El contralor parlamentario sobre el Ejecutivo y la independencia parlamentaria no recibían ninguna garantía especial.

5° Los miembros de la Junta de Gobierno podían ser eliminados de su seno por los  $\frac{2}{3}$  de la misma y de la Asamblea General

6° La Junta de Gobierno podría, por  $\frac{2}{3}$  de votos,

apelar al plebiscito contra las resoluciones de la Asamblea General.

7° Las autoridades locales se constituían con asambleas multitudes a razón de 1 por cada 300 habitantes en los departamentos que no tuvieran más de 30 000 habitantes, agregándose 1 por cada 500 en los departamentos de mayor población, exceptuando el de Montevideo en que el aumento sería de 1 por cada mil.

8° El Ejecutivo Departamental se compondría de 5 miembros elegidos por la Asamblea Departamental y 2 por la Junta Nacional de Gobierno. Los primeros se renovarían a razón de 1 por año, durante cinco años en sus funciones. Los designados por la Junta Nacional de Gobierno durarían todo el tiempo en que gozaran de la confianza de ésta.

9° La Junta Nacional de Gobierno podría, con asentimiento de la Asamblea General, destituir a los miembros de las Juntas departamentales, intervenir en sus actos, revocarlos o modificarlos a fin de que se cumplan las leyes.

10° Ni para las elecciones nacionales o departamentales, ni para el plebiscito se adoptaba la representación proporcional, ni las garantías esenciales para la verdad del sufragio.

### *Juicio sobre el plan de Batlle*

Sea cual fuera el pensamiento íntimo del reformador batllista, punto que investigará el tribunal de Historia, es evidente que su plan no estaba de acuerdo con los anhelos que habían formado ambiente, más de una vez, en el país, a las ideas revisionistas. Era general el convencimiento de que toda reforma cons-

titucional inspirada en propósitos patrióticos y en el deseo de satisfacer las conveniencias públicas, habría de tener por bases fundamentales la restauración del principio de la división de poderes, la limitación de la omnipotencia ejecutiva, la verdad del contralor parlamentario por la independencia del Cuerpo Legislativo y, como cimiento de todo esto, la libertad del sufragio con arreglo a un sistema estrictamente proporcional, garantido por normas que asegurasen la plena libertad del ciudadano y la eficacia de su voto

Nada de esto existía en el plan a que nos referimos. El sufragio quedaba tan huérfano de garantías constitucionales como lo había estado hasta entonces, la autoridad del Ejecutivo, lejos de reducirse, aumentaba, y el Parlamento no consolidaba una sola de las facultades que tenía por la Constitución de 1830, perdidas en la práctica, para transformar las Cámaras en simples consejos consultivos del Poder Ejecutivo

La sustitución del Ejecutivo unipersonal por un cuerpo, de nueve personas, tal como estaba constituido en el proyecto, en nada podía limitar su autoridad. Para esto es indispensable crear centros de poder que se limiten uno a otro, no repartir un poder omnímodo entre varias personas. La asamblea de la tribu, dijimos entonces, no es menos despótica que el cacique, y la libertad se pierde lo mismo bajo la tiranía de uno que bajo la tiranía de varios, con la diferencia, que no favorece a esta, ciertamente, de ser menos responsable.

Por otra parte, si la idea de un ejecutivo colegiado, con representación de las minorías en su seno, como garantía de contralor de los actos de la mayoría y como reparación de las injusticias inherentes al régimen mayoritario, hubiese podido ser admitida, siem-

pre que fuese rodeada por disposiciones que garantizarían eficazmente la verdad del sufragio, ese cuerpo de nueve miembros, todos pertenecientes al mismo partido, cuya composición únicamente podría ser modificada a razón de uno por año, en comicios que ninguna garantía constitucional abonaban, era completamente inaceptable.

### *La resistencia del Senado*

Y esa fue la impresión que produjo el proyecto. Un fuerte núcleo del partido batllista se separó del conjunto levantando la bandera anticolegialista, reflejándose dicha escisión en el Poder Ejecutivo con la renuncia casi total del Ministerio, y en el Senado con la declaración siguiente, que obstaculizaba decididamente la reforma

"Considerando que la reforma constitucional debe ser expresión inequívoca de la soberanía nacional, y ante el hecho indiscutible de que el ambiente político no está preparado para realizarla en esas condiciones, reiterando sus sentimientos de solidaridad respecto a la presente situación política y convencidos de que proceden en el interés del país y de ella misma, declaran:

"Que sólo votarán las leyes indispensables previas a la reforma y en el concepto de que las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente se efectuarán durante el año 1914 y en la fecha y condiciones que fijará la ley.

Firmados Antonio María Rodríguez, Jacobo Varela Acevedo, Martín Suárez, Pedro Manini Ríos, Blas Vidal, Federico Fleurquin, Juan Pedro Castro, Ven-

tura Encizo, Carlos Alcieri, José Astigarraga, José Repetto”.

Esta declaración tuvo influencia poderosa en el desarrollo de los acontecimientos. Reveló la existencia de una fuerza parlamentaria eficaz en oposición al oficialismo, lo que robusteció la acción de la pequeña minoría nacionalista de la Cámara que surgió de las elecciones de 1913. Detuvo la ola reformista que amenazaba con arrollarlo todo merced a los poderosos recursos oficiales, y dio tiempo a la opinión pública, sobre la base de la resistencia incommovible del Partido Nacional, para organizarse de modo que le permitiera contener esa ola y salvar el país del desastre que lo amenazaba

### *La prensa y la opinión pública*

La prensa independiente cumplió su deber patriótico en aquellas circunstancias decisivas. Olvidáronse todas las disidencias políticas y personales, y se formó, con el concurso de los periodistas retirados que concurrieron decididos al llamado que les dirigieran sus colegas en actividad, un centro de acción que la prensa gubernista llamó despreciativamente contubernio y que contribuyó a tonificar la fibra cívica en la resistencia contra la reforma batllista

No era general, sin embargo, la convicción respecto de la posibilidad de contener la acción oficial en el terreno legal, siendo muchos los ciudadanos independientes que aconsejaban la abstención como acto de protesta contra la empresa reformista, juzgando que concurrir a los comicios era darle carácter legítimo, sin ninguna probabilidad de triunfo, frente

al régimen de la "influencia moral" de los funcionarios en los actos electorales, que el gobierno proclamó teórica y prácticamente. Fue entonces, ante la perspectiva de una Convención Constituyente huérfana de todo ambiente popular, que aquel resolvió propiciar la sanción de una ley de elecciones que ofrecía como estímulo al escepticismo de los partidos, la representación proporcional y el voto secreto, aunque retaceada la primera en forma tal que no era proporcional sino respecto de las minorías, ya que en los departamentos en que el oficialismo había contado con mayoría absoluta en la elección anterior, 15 sobre los 19 de la República, esa mayoría absoluta se llevaba los  $\frac{3}{5}$  de la representación, distribuyéndose lo restante entre los partidos independientes.

A pesar de tal regateo y de faltar en el pueblo la confianza en un procedimiento que, como el del voto secreto, no había sido experimentado en el país, la sanción de dicha ley encaminó resueltamente a los partidos hacia los comicios. Las resistencias abstencionistas fueron dominadas, y el Directorio del Partido Nacional que presidía el doctor Alfredo Vásquez Acevedo, al proclamar la concurrencia a las urnas, dio el paso decisivo en la senda que debía conducir a la victoria popular del 30 de julio de 1916.

Los adversarios de la reforma batllista no estaban, sin embargo, acordes en cuanto al plan de campaña. Mientras el Partido Colorado Anticolegialista presentaba un plan de revisión constitucional frente al del batllismo, rechazando el ejecutivo colegiado, pero proponiendo una serie de enmiendas con tendencias al gobierno parlamentario, en el seno del Partido Nacional predominó la oposición a toda reforma.

No era que no se reconocieran en el seno del

nacionalismo los defectos de la Constitución de 1830. Sus hombres habían sido reformistas en distintas ocasiones, y no podían desconocer la posibilidad de introducir enmiendas en la vieja Constitución. Pero consideran que, planteando ante la opinión pública fórmulas concretas de revisión, se corría el peligro de anarquizarla, debilitando su esfuerzo.

Se hallaban convencidos, por otra parte, los dirigentes de dicho partido, de que la vieja Constitución no era la causa de nuestros males ni el factor de nuestras desgracias. Para ellos, el gobierno libre cabía dentro de dicho Código, y por lo mismo, era más urgente reintegrarlo a su verdadero espíritu que modificar su texto. Si el país no había gozado, hasta entonces, de verdadera libertad política, si el gobierno representativo era una ficción y la división de poderes una mentira, no había sido por obra de la Constitución sino a pesar de la Constitución. De ahí, que no se viera la urgencia en trazar planes de reforma que, por lo demás, repetimos, ofrecían el peligro de dispersar el poderoso haz de fuerzas cuya integridad era la única esperanza de victoria.

Las clases conservadoras secundaron con entusiasmo pocas veces tan ardiente, el movimiento general del país. Hombres que nunca habían actuado en política se pusieron en movimiento. Gentes que, por indiferencia o por la convicción de la inutilidad del ejercicio del sufragio, no habían votado jamás, se inscribieron en los Registros, resueltas a contribuir, como lo hicieron, con su voto, a la defensa contra la reforma batllista. Fue aquel un magnífico despertar de la conciencia cívica, cuya culminación se produjo el 30 de julio de 1916, pero cuyos benéficos efectos sobre la vida nacional se perciben todavía.

*El triunfo nacional*

La seguridad del éxito era completa en los hombres del gobierno. Nunca la oposición había puesto en peligro la superioridad electoral de sus huestes, y la escisión de los colorados anticolegialistas no le inspiraba mayor recelo. La prensa oficial hacía mofa de las probabilidades de triunfo que tenían los partidos independientes, y el señor Batlle y Ordóñez manifestó a un periodista argentino, que el gobierno sería derrotado tan sólo en las circunscripciones a donde no llegara el ferrocarril. Sin embargo, la victoria popular fue completa. El gobierno sólo triunfó en el departamento de Artigas, y hasta Montevideo, el baluarte hasta entonces incommovible de sus huestes electorales, cayó al empuje de la ola popular.

El Partido Nacional tuvo mayoría relativa en la Convención Constituyente, le seguía el oficialismo batllista, pero, unidos los representantes del primero, con los del Partido Colorado Anticolegialista dominaban la Asamblea, dominio consagrado ante el país en la elección de Mesa que fue integrada en la siguiente forma: Presidente, doctor Juan Caspisteguy; 1.º vice, doctor Alfredo Vásquez Acevedo, 2.º vice, doctor Gabriel Terra. Los partidos independientes se reservaban los dos primeros puestos, cediendo el nacionalismo la presidencia al anticolegialismo colorado y otorgando al batllismo la segunda vicepresidencia.

El efecto moral de la victoria popular fue inmenso. El país vibró de un extremo a otro, sintiéndose, al fin, dueño de sus destinos. El mismo gobierno se rindió a la fuerza incontrastable de los acontecimien-



tos, produciéndose una crisis parcial del gabinete, que se solucionó con el ingreso a éste, de dos ministros colorados anticollegialistas y uno nacionalista. El Presidente de la República, Dr. Viera, dio un manifiesto al país en el que anunciaba la resolución de hacer "un alto" en la política seguida hasta aquel momento.

Entre tanto, iniciaba sus sesiones la Convención Nacional Constituyente con la sistemática abstención de los miembros gubernistas. El Partido Nacional, como hemos dicho, había sostenido, lisa y llanamente, la inconveniencia de la reforma, pero, en presencia del triunfo de los partidos independientes, teniendo éstos mayoría en la Convención ¿podía mantener tal actitud? Evidentemente, no. El nacionalismo había sido partidario de la reforma cada vez que pudo pensar que se haría consultando los anhelos nacionales, y sólo fue opuesto a ella cuando vio que se trataba de realizarla por un partido o por un círculo político en beneficio de sus propios intereses. Para ser lógico, pues, una vez que los comicios habían creado una convención reformista que era el fiel reflejo de la voluntad popular, debían aprovechar el feliz acontecimiento para realizar la obra.

No era posible alegar en contrario el hecho de haber levantado en esos comicios la bandera antirreformista. ¿Se podría decir, acaso, que al hacerse reformistas después del triunfo, burlaban el mandato de sus electores? De ningún modo: la obra de la Convención tenía que ser ratificada por el pueblo, de manera que si éste persistía en su antirreformismo, si era su deseo perder la ocasión que se presentaba para una revisión que respondiese a sus anhelos y sus sentimientos, lo haría saber en el plebiscito a que sería sometida la obra de la Constituyente.

*La crisis constitucional*

Acometieron, pues, la tarea los representantes de la mayoría independiente, pero bien pronto surgieron nubes en el horizonte político. En el oficialismo se produjeron manifestaciones que eran un verdadero reto a la opinión pública, como lo fue la declaración del rechazo absoluto del voto secreto para las futuras elecciones, formulado por la mayoría oficialista del Parlamento. Los ministros independientes, doctores Martín C. Martínez, Julio Muró y Emilio Barbaroux, no conservaron mucho tiempo sus carteras. Se dictó una ley de aumento de bancas que, so pretexto de distribuir las equitativamente entre los departamentos, reservaba la parte del león al oficialismo, y fue así que en la Cámara elegida en enero de 1917, alcanzó el gobierno mayoría de diputados, siendo minoría, en el electorado. La tercera elección de Batlle para la Presidencia de la República surgió también como amenaza para el caso de que la Convención Constituyente no se rindiese a las pretensiones del oficialismo.

Sin embargo, aquélla no creyó del caso interrumpir sus tareas para ofrecer al oficialismo la menor esperanza de sumisión. La Comisión encargada de formular el proyecto de Constitución, realizada buena parte de su labor, la sometió a la asamblea que la estudió y le dio su aprobación, empezando por incorporar al nuevo código que había de regir la vida nacional, el voto secreto, la representación proporcional, la supresión de la llamada influencia moral de los funcionarios en los comicios, considerada como el gran factor de la adulteración del sufragio y del falseamiento de la voluntad popular.

Conviene advertir, pues se trata de un antecedente útil para juzgar la continuación del proceso de la obra constituyente, que en el seno de la Convención que preparaba el proyecto había surgido la idea de dividir la autoridad ejecutiva, creando un Consejo de Estado, que absorbería buena parte de las funciones de aquél. La repulsa que la omnipotencia presidencial hallaba en todos los espíritus, repercutía de ese modo, en dicha comisión. Era necesario, como garantía de la libertad, limitar la autoridad ejecutiva y para eso se pensó desde un principio en dividirlo

Así, en el ánimo del Dr. Martín C. Martínez se presentó bien pronto la idea de un Consejo Administrativo que fuese autoridad de apelación respecto de los actos de los municipios y al que pasara la parte de las funciones administrativas relacionadas con los fines secundarios del Estado. Por su parte, iba más lejos, el Dr. Duvimioso Terra; iba derechamente a la creación del poder administrador distinto del Ejecutivo, y al que hacía sufrir amputaciones más extensas que la que le hiciera, luego, el pacto constitucional. El Presidente de la República, en el proyecto Terra, sólo conservaría la diplomacia y el ejército. Lo demás pasaba al Consejo de Estado, cuya competencia debía ser mucho más amplia que lo es la del Consejo Nacional. Con razón, pues, el Dr. Martín C. Martínez, llamó al Dr. Duvimioso Terra el "père" Wallon de la Constitución actual.

La idea de dividir el Ejecutivo no puede ser considerada en consecuencia, como simple fruto de la imposición gubernista. Bajo distintos aspectos, y llevando más o menos lejos la reducción de las facultades presidenciales para transmitir las a una entidad colegiada, estaba en el espíritu de personalidades im-

portantes del Partido Nacional, no siendo raro, en consecuencia, que al surgir la posibilidad de un acuerdo con el oficialismo vencido el 30 de julio, se viera en tal solución una base posible de avenimiento

¿Cómo se llegó a ese acuerdo? Necesario es recordar cuál era la situación del país en aquellos momentos. De un lado, la Constituyente apoyada en la opinión pública. Del otro el Gobierno con mayoría en la Cámara, y apoyado en la fuerza. La Convención Constituyente seguía su labor sin atender amenazas ni ceder a imposiciones, pero no podía dejar de surgir ante los ojos de aquellos de sus miembros, conscientes de su responsabilidad ante la Nación y ante la Historia, la idea que llegaría el momento en que, según todas las probabilidades, se plantearía en el terreno de la fuerza.

El hecho se produciría cuando llegara la hora del plebiscito en que habría de ser ratificada la obra de la Convención. ¿Se dejaría votar al pueblo? ¿Se respetaría la verdad del sufragio? Y si no se respetaba, ¿sería posible renunciar acaso a los frutos legítimos de la victoria del 30 de julio? ¿No sería, en tal caso, mandato inflexible del patriotismo contestar a la violencia con la violencia? Tales eran las interrogantes que surgían frente a los hombres que tenían a su cargo la solución de aquel grave problema en nombre del Partido Nacional

No es que tuvieran la idea de ceder a la violencia. No es que creyeran tampoco que el ejército sería instrumento ciego del oficialismo para la realización de un plan bastardo contra la Constituyente. Es que la sola perspectiva de hacer intervenir al ejército en la crisis, de perturbar la paz pública y desencadenar

acaso la guerra civil, tenía que hacerlos meditar, aunque se hallaran dispuestos a todos los extremos que les impusiera la defensa del derecho popular encarnado en la Constituyente.

Pero el oficialismo no daba señales de apelar a la violencia. Buscaba la salida legal en apariencia para su difícil situación. Se habló de suprimir el voto secreto en el plebiscito de ratificación, pero, después de muchas vacilaciones, se creyó haber hallado algo mejor: lo que se conoce desde entonces con el nombre de proyecto Buero-Martínez Thedy, fórmula que aseguraba en el plebiscito el falseamiento de la voluntad nacional.

Consistía en contar como votos negativos, en el plebiscito, las abstenciones, de modo que en un registro cuya deficiente depuración se conocía, en el que figuraban muertos y ausentes en buen número, estos se considerarían como votos negativos. Agregados a ellos los indiferentes, los apáticos y los que sienten el temor de votar contra el gobierno, el éxito del plan oficialista era seguro. La Convención podría votar una Constitución perfecta, pero no sería ratificada. El voto secreto, la representación proporcional, la suspensión de la intervención de los funcionarios en los comicios, la independencia del Parlamento, su contralor sobre el Ejecutivo limitado en sus funciones, la autonomía municipal, todas las conquistas obtenidas con la victoria cívica del 30 de julio, quedarían como simples anhelos de una asamblea cívica, en un código nacido muerto.

La Constituyente sintió el tiro, pero no cedió por eso en su firme actitud, y el mismo día en que recibió el proyecto la sanción de la Cámara de Diputados, hacía la siguiente declaración propuesta por

don Aureliano Berro y votada por todos los sectores independientes de la Asamblea

"En vista de estar perfectamente delimitados los cometidos de esta Asamblea por la Constitución de la República y de no tener que someterse a ninguna ley contraria a la realización de su obra, la Convención declara que no aceptará la intervención de ninguna autoridad que pretenda modificar su situación legal".

Los campos estaban definidos, las fuerzas frente a frente, y al tender la vista hacia el futuro, el patriotismo angustiado, preveía la conmoción de la paz pública, el arbitraje del ejército, la guerra civil y tal vez, al fin de tantas calamidades, el naufragio total de las esperanzas populares

Fue, entonces, que surgió la idea del acuerdo entre las dos grandes entidades en pugna. El oficialismo no rechazaría el reconocimiento de las garantías esenciales a la verdad del sufragio que formaban el fin principal del esfuerzo de los miembros independientes en el seno de la Convención. En cambio, reclamaba concesiones a la idea del gobierno colegiado. De ahí la posibilidad del avenimiento, para dar al país una Constitución prestigiada por el mayor número posible de opiniones.

El camino estaba preparado al efecto. Aún antes de que se sintieran las dificultades y los peligros con que tropezaría la obra de la Constituyente, pocos días después del 30 de julio, en el máximo del entusiasmo y del optimismo producidos por la victoria, "*Diario del Plata*" proclamaba la posibilidad y la conveniencia de un acuerdo. Es preferible, decía, una constitución imperfecta que acepte la gran mayoría del país, a la más perfecta de las constituciones que

sea repudiada por gran parte de aquél. Por lo mismo, agregábamos, que todas las formas de gobierno son defectuosas, que no se ha cerrado aún el pleito acerca de sus ventajas y sus inconvenientes respectivos, es lícito hacer concesiones en la parte formal de la Constitución a cambio de salvar lo fundamental o sea las normas fundamentales del gobierno libre.

Con tal espíritu fue que los delegados del Partido Nacional iban a librar una batalla para salvar los principios constitucionales incorporados ya por los convencionales independientes en su proyecto; y para ello ¿qué comprometían? La organización del Poder Ejecutivo, su integridad, su unidad, sustituida por su división en dos ramas.

### *El pacto de 1917*

Ya hemos recordado que la idea de dividir el Ejecutivo y de crear un Consejo con muchas de las atribuciones confiadas a éste dentro de la vieja Constitución, había surgido en el espíritu de sabios constituyentes nacionalistas. Agregaremos, ahora, que tampoco esa idea significaba una innovación completa en la doctrina constitucional, pues que la preconizaban desde tiempo atrás, eminentes tratadistas, al separar el poder administrador del poder ejecutivo.

Así, Aucoc, en sus "Conferences sur l'Administration", ha dicho lo siguiente:

"Cuando distinguimos el Gobierno de la Administración, queremos designar con aquel nombre la dirección de todos los asuntos que se miran como políticos, es decir las relaciones del Jefe del Estado con los grandes cuerpos del Estado, la convocatoria de

las Cámaras, su clausura, la dirección de las relaciones exteriores, la disposición de la fuerza pública, el indulto, la concesión de títulos de nobleza. La autoridad administrativa tiene una misión muy diferente: está encargada de proveer aquellas necesidades colectivas de los ciudadanos que no puede satisfacer convenientemente la iniciativa de los ciudadanos o de las asociaciones particulares, debe tener los recursos necesarios en hombres y en dinero, para la conservación y desarrollo de la vida social, debe realizar actos de gestión para la marcha de los asuntos públicos (por ejemplo, la ejecución de obras públicas); debe adoptar las medidas de inspección y previsión para conservar la propiedad destinada al uso público, debe mantener el orden y fomentar la prosperidad"

Y completando estas apreciaciones doctrinarias, Goodnow, en su "Tratado de Derecho Administrativo", agrega:

"Algunas constituciones de los Estados (habla de la Unión Americana) han sido bastante sinceras para declarar cuál es la verdadera posición del Gobernador y cuál la de los Jefes de los Departamentos, y consagran un artículo a los funcionarios administrativos, entre los cuales no se incluye al gobernador. Pero, reconózanlo o no las constituciones, el hecho es que el gobernador no es el jefe de la Administración en las regiones de la Unión Americana

"El derecho administrativo americano ha agregado a la famosa trinidad de Montesquieu un cuarto poder: el Poder Administrador, que es independiente casi en absoluto del ejecutivo, y que, por lo que se refiere a la Administración Central, son independientes no sólo del gobernador, sino también unos de otros"

Ahí está, no sólo en la doctrina, sino en la prác-



tica, el poder administrador independiente del ejecutivo, de modo que la división de éste, sancionada en el pacto constitucional de 1917, no importaba una extravagancia, falta de fundamento racional y de antecedentes positivos.

*El esfuerzo nacionalista*

Por lo demás, el Partido Nacional se opuso a la completa nulidad de la Presidencia de la República. Obtuvo que al mando del ejército y a la gestión internacional, se le agregaran la dirección de las policías y una intervención eficaz en el manejo de la hacienda pública

Indudablemente, se pudo hacer más aún, y los constituyentes nacionalistas lo intentaron. Estos quisieron conservar la gestión financiera para la Presidencia de la República y no dar intervención al Consejo Nacional en los nombramientos de jefes políticos, pero ante la resistencia del oficialismo, que a todo trance quería disminuir la institución presidencial, hubiera sido necesario renunciar al acuerdo en el caso de no hacer tales concesiones

¿Pero era posible romper, en circunstancias tan difíciles, tan apremiantes como aquellas en que se hallaba el país, por cuestiones de esa clase? ¿No superaba el coraje que se puede reclamar de un hombre público, la pretensión de que se hiciera condición ineludible, la negación de concesiones formales de detalle, que podían entorpecer más o menos la gestión administrativa, pero que no comprometen principios fundamentales?

Si a consecuencia de tal empeñamiento, hubiera surgido la guerra civil, con su cortejo de horrores

y de ruinas, nos hubiéramos presentado al pueblo para justificar nuestra empecinada negativa y el pueblo habría podido preguntarnos: ¿Os negaban el sufragio libre? ¿El voto secreto y la representación proporcional eran negados? ¿Se pretendía acaso mantener la prepotencia del Ejecutivo y la servidumbre del Parlamento? Nuestra contestación habría sido negativa, y entonces, ¿en nombre de qué altos intereses habríamos llevado al país a tan extrema crisis?

Habríamos afrontado el desastre para conseguir que la gestión de la hacienda nacional quedara toda en manos de la Presidencia de la República y que el Consejo Nacional no interviniera en la designación de los jefes políticos, y para conseguir tal resultado, habríamos perdido el voto secreto, la representación proporcional, el eficaz contralor parlamentario, todo el régimen de amplia libertad que se obtuvo por medio del pacto<sup>1</sup>

Como tuvimos ocasión de recordarlo en el seno de la Constituyente, nunca las constituciones pueden ser un todo armónico y lógico, precisamente porque siendo juicioso y prudente asegurarles el mayor número posible de adhesiones, hay que aceptar, respecto de algunas de sus partes, compromisos entre doctrinas e intereses opuestos.

Franklin, a raíz de la sanción de la Constitución de Estados Unidos, decía que cuando se reúne un conjunto de hombres en una asamblea para aprovechar los destellos de su sabiduría, es necesario pensar que con su sabiduría traen a las deliberaciones todos sus prejuicios, todos sus intereses políticos, todas sus pasiones, y que, por eso mismo, del conjunto de tales elementos nunca se puede esperar una obra perfecta. Y es así que declaraba, al sancionarse, en la Con-

vención de Filadelfia, el Código Constitucional de la Unión Americana, que no estaba seguro de que la Constitución que había sancionado fuera la más perfecta, pero que acallaba todas las objeciones que su criterio le sugería, ante el interés público, y que sus dudas, que habían nacido en el recinto de la Convención, morirían dentro de sus muros.

Y tal ha sido, en realidad, la característica de todas las Constituciones que hoy se nos presentan como modelos al profesor o al político, porque, habiendo atravesado un sinnúmero de crisis y vivido muchos años, creemos que desde el primer día tuvieron el mismo prestigio y que fueron sancionadas por sus autores como arquetipos a que habían de sujetarse las instituciones futuras y como talismanes milagrosos, capaces de hacer la felicidad de los pueblos que debían aplicarlas. Pues bien absolutamente no es así. Empezando —y no vamos a hacer una larga enumeración— por la Constitución inglesa se puede afirmar que, en su base capital, en la famosa declaración revolucionaria que cambió, como se ha dicho, el estado civil de aquella monarquía, transformándola de monarquía de origen divino, en monarquía de origen popular, es fruto de un pacto, de una verdadera transacción entre los partidos que se hacían concesiones recíprocas, como las que se hicieron en 1917. Y lo curioso es que se oponían a ese acto— que es, lo repetimos, la base fundamental de la Constitución inglesa— reproches análogos a aquellos que en aquel momento se formularon contra nuestro proyecto de Constitución, diciendo que era ilógico, extravagante y estrafalario, porque salía de las normas lógicas a que, en general, estamos acostumbrados a ver sujetarse esa clase de actos Macaulay, con la sabiduría práctica

que le caracteriza, hace notar que en la política la lógica no está en palabras, sino en los actos; que la lógica no admite compromisos y que los compromisos son la esencia de la política; que tratándose de actos vinculados esencialmente a la política, si conducen al fin que se proponen, son lógicos, aunque parezcan absurdos, si, en cambio, no conducen a ese fin, son absurdos, aunque se demuestren por sí mismos. Y el acto realizado en el pacto de 1917, esa Constitución que parecía estafalaria y absurda, tuvo el mérito de llenar el alto fin patriótico que buscaban sus autores, es decir, salvar las conquistas fundamentales, haciendo algunas concesiones dentro de la organización de los poderes públicos, evitar que en busca de una Constitución perfecta, llegáramos a no obtener ninguna Constitución o a mantenernos dentro de la Constitución de 1830, con todas las deformaciones que había sufrido en la práctica.

En Francia, ¿qué ocurrió al establecerse la Constitución de la Tercera República, que dentro de las instituciones republicanas francesas es la que más larga existencia ha tenido, y que ya no debemos temer que perezca por medio de golpes de violencia como las anteriores? Hoy creemos que esa República, en la que tanto tenemos que estudiar y que aprender, ha sido también el resultado de un acto unilateral de voluntad nacional, sin sujeción a pactos ni a transacciones de ningún género. Y la verdad, entretanto, es absolutamente distinta.

La Constitución francesa de 1875, ilógica, extravagante, estafalaria, sustituyó a las catorce o quince Constituciones más o menos lógicas que habían ido cayendo sucesivamente porque no estaban arraigadas ni podían arraigarse en el alma popular. Y ¿cómo

se estableció? Sencillamente, por una serie de concesiones que hacían decir a Gambetta, en un momento de suprema desesperación "Os lo hemos abandonado todo para obtener pura y simplemente una palabra: el nombre de la República". Y Luis Blanc, juzgando con acritud la actitud del partido republicano que así aceptaba, en materia de organización de los poderes públicos, en materia de revisión y aun en materia de sufragio, el establecimiento de una verdadera monarquía con el rótulo de República, Luis Blanc decía: "Jamás un partido claudicó de una manera más completa ni más estrepitosa".

Y bien esa sola palabra República, esa sola denominación, porque no había más en todo el pacto constitucional francés, fue aceptada por hombres como Gambetta, como Ferri, como Thiers, porque confiaron en que hallaría en el seno de las masas populares, el prestigio necesario para arrollar, con el transcurso de algunos años, todas las fuerzas reaccionarias que en aquel momento se agrupaban en torno de la autoridad que las clases conservadoras concedían al Presidente, mariscal Mac Mahon.

Y en Estados Unidos, ese modelo de las organizaciones constitucionales, eso que hoy se presenta tantas veces, en la cátedra y en las asambleas políticas, como el tipo a que deben sujetarse todos los pueblos que buscan la mejor manera de resolver el conflicto entre la libertad y el orden, ¿acaso las cosas pasaron de otro modo? ¿Se cree, por ventura, que la Constitución de los Estados Unidos es el producto de las enseñanzas científicas y lógicas, aceptadas sin necesidad de concesiones recíprocas por el conjunto de los pueblos de la Unión Americana, o siquiera por el conjunto de los hombres que se atribuían su representación en

la Asamblea Constituyente? De ninguna manera John Quincy Adams decía que la Constitución Americana era una Constitución "extorcada" por la necesidad a una nación recalcitrante, y todos los que hayan estudiado el proceso de las deliberaciones de la Asamblea Constituyente de que salió ese código político, estarán convencidos de que es el producto de una serie de pactos, de concesiones, de transacciones, en que no siempre la lógica fue la que obtuvo el voto decisivo.

### *Beltrán y la Constitución*

Pero, concretando a cambio de lo poco que concedíamos al oficialismo, ¿qué obteníamos o, mejor dicho, qué conquistábamos para el país los que, formando en el sector nacionalista, prestamos nuestros apoyo al pacto que tuvo por resultado la nueva Constitución? Washington Beltrán lo dijo ante la Convención, en párrafos que insertamos casi textualmente:

"Primera conquista la inscripción obligatoria.

Segunda conquista el voto secreto

Antes del acuerdo constitucional, lo que había votado esta Asamblea no era nada más que la proclamación teórica del principio del voto secreto, se votó, también, que regirían las leyes que habían servido para los comicios del 30 de julio, pero las Cámaras venideras podían derogar esas leyes.

La eficacia del voto secreto depende, como digo, de su reglamentación

La Constitución Francesa de 1848 había proclamado el voto secreto, pero recién fue eficaz después de la reglamentación de 1910

Suprimid el "isolair", el sobre opaco, las listas del mismo tamaño o la nulidad que entrafia la textadura o las marcas en las listas de votación, y el sufragio secreto quedará burlado

Bien por este acuerdo constitucional hemos establecido que esa reglamentación cuyos magníficos resultados pudo ver el pueblo en las elecciones del 30 de julio, no podrá ser modificada en Cámaras venideras sino por las dos terceras partes de sus componentes. Quiere decir, pues, que un partido que por intereses menguados de círculo o por subalternas necesidades intentase mañana arrepentirse de lo que considera bueno y abjurara de lo que había mirado el día antes como indiscutida conquista democrática, ese partido nada podrá hacer; se necesitará el acuerdo de todos los partidos del país, las dos terceras partes de votos que componen la Asamblea, para que esa reglamentación pueda ser alterada.

Tercera conquista: la representación proporcional

Yo, señor presidente, tengo una fe profunda en los resultados de la representación proporcional. No es una ilusión lo que me lleva a hacer este aserto. He leído con profunda atención el debate en las Cámaras francesas, y cerebros tan claros como el de Paul Deschanel y como el de Raymond Poincaré decían que la sola incorporación de la representación proporcional a la legislación de aquella nación sería una poderosa fuerza renovadora de la democracia francesa.

Cuarta conquista prohibición de las autoridades policiales y de los militares en actividad de intervenir en trabajos electorales sobre el voto.

No necesito decir lo que esto significa. Hablarán

con más elocuencia que yo todos los habitantes de la campaña

Quinta conquista establecemos el sufragio universal.

La Constitución de 1830 hace que el analfabeto, el peón, el jornalero, no puedan votar. Nosotros abolimos estas prohibiciones. El analfabeto, el peón, el jornalero, podrán presentarse ante las urnas, valiendo su voto tanto como el del universitario o el del potentado. Nadie podrá decir a otro "soy más soberano que tú"; todos serán iguales ante la Constitución, por ser hijos de una misma democracia.

Sexta conquista se baja la edad de los ciudadanos a 18 años. Esta tiene verdadera importancia. He leído los debates que hubo en Bélgica con respecto a la disminución de la edad para ser ciudadano. El elemento muy reaccionario hacía gran cuestión de que sólo se podría ser ciudadano a los 25 años de edad. Nosotros, en cambio, hemos pugnado para que gente nueva se incorpore a la vida política. ¿Por qué? . . . Porque sabemos que la incorporación de la juventud en la política trae nuevos idealismos, nuevas esperanzas, romanticismos y quimeras, pero necesarios a veces para atenuar un poco las duras realidades del ambiente.

Esta juventud, interviniendo en política, tengo seguro que va a ser una apreciable fuerza de idealismo, de renovaciones y de cambios.

Tiene, a la vez, otra importancia: ampliamos el electorado. El Presidente de la República con cuarenta mil empleados puede tener una gran influencia, cuando sólo son sesenta o setenta mil los que votan. Pero si hacemos que un mayor número de ciudadanos pueda votar, si habilitamos un mayor número de hombres para el sufragio, es indudable que en-



tonces la influencia política del Presidente de la República queda un tanto diluida en un electorado mayor.

Septima conquista nos hemos acordado de aquellos compatriotas que los azares y las turbulencias de nuestra agitada vida política han arrojado con desencanto hacia la República Argentina o hacia el Brasil. Son miles y miles los orientales emigrados. Tratamos de que ellos puedan ser fácilmente reintegrados al goce de la ciudadanía con sólo avecindarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico, ya son orientales. Suprimimos todas las otras trabas establecidas en la vieja Constitución.

Octava conquista derecho de interpelación

Lo establecemos claramente en la Constitución de la República. No ha de ser una concesión graciosa de la mayoría. Será un derecho de la minoría. La tercera parte de los miembros de la Asamblea podrá llamar al seno de ésta a los ministros para dar cuenta de sus actos ante los diputados del pueblo.

Novena conquista establecemos que el Parlamento no será tan sólo una máquina que fabrique leyes. Junto con la misión de hacer leyes reconocemos también su facultad de contralor, su facultad de examen. Establecemos un artículo en virtud del cual el Parlamento podrá nombrar comisiones de inspección y de fiscalización para saber lo que ocurre en la Administración del país.

Décima conquista incorporamos a la Constitución de la República un artículo que el doctor Martínez, tomado de François de Pressensé, había hecho votar por la Cámara de Diputados, y que motivó el veto del Presidente de la República, mejor dicho, un mensaje con observaciones, artículo de importancia, en

virtud del cual se reconoce a cada diputado por el hecho de ser tal, el derecho de pedir a los ministros de Estado los datos sobre los asuntos que estime necesarios para llenar su misión de contralor y de examen.

Decimoprimerá conquista. establecemos la supremacía del Parlamento, su calidad de Poder Superior a todos los otros, en virtud de un artículo en el cual se precisa que el Parlamento será el juez, el árbitro inapelable que falle los conflictos entre el Presidente de la República y el Consejo de Administración

Decimosegunda conquista atenuamos, en lo posible, la fuerza del veto no una atenuación homeopática, como decía el ilustrado diario que redacta el doctor Manini Ríos, sino una atenuación apreciable. En la Constitución de 1830 se establece el veto con dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea, rebajamos a los tres quintos, no del total de miembros de la Asamblea, sino de los presentes.

Decimotercera conquista quitamos facultades al Presidente de la República, esas facultades omnímodas y avasalladoras que han pesado durante un siglo sobre la vida del país. Se crea el Consejo de Administración y se crean también los entes autónomos. En la acción del primero habrá contralor de los partidos opositores.

Decimocuarta conquista Alargamos el plazo de las reelecciones presidenciales, suprimimos una tercera reelección inmediata.

Decimoquinta conquista establecemos la elección del Presidente de la República de un modo directo y por el voto secreto.

Quiere decir, señor Presidente, que esta reforma que se establecerá de aquí a seis años, le quita a las

Cámaras la facultad de elegir Presidente de la República. Para mí esta reforma es de gran importancia; levantamos el nivel moral de las Cámaras, haciendo que sean legisladores y no electores de Presidente de la República los que vayan a sentarse en el Parlamento. A la vez tratamos que el que ocupe la primera magistratura de la Nación vaya ungido por el voto del pueblo, se evitará, con esto, esas designaciones clandestinas, a espaldas del país, hechas por los Presidentes, designando sus sucesores.

Decimosexta conquista se establece la incompatibilidad en el cargo de ministro y legislador. Esto tiene también su importancia: asegura la independencia de los ministros de Estado.

Decimoséptima conquista: autonomía del Municipio. Este es un postulado nacional, no sólo servirá de freno para el poder de los órganos centrales absorbentes, sino que también traerá —estoy seguro de ello— una transformación profunda en la vida económica, en la vida social, en la vida política y en la vida moral de la campaña.

Decimooctava conquista: cerramos la Constitución de la República de modo tal, que en el futuro, las Constituciones que se hagan, no sean hechas por un círculo, o un partido, para ese círculo o para ese partido. Establecemos que para la reforma de la Constitución se necesitan las dos terceras partes de votos, incorporamos lo que siempre hemos sostenido que la Constitución, por ser ley fundamental de carácter permanente, no debe ser obra de un partido, sino hecha por los orientales para los orientales. Y finalmente, señores constituyentes tiene para mí esta Constitución la gran ventaja de que hablaba Alberdi, formulando su pensamiento en esta frase compendiosa.

"Toda Constitución que evita la guerra civil y asegura la paz, por ese solo hecho, ya sería una buena Constitución".

### *La Constitución aplicada*

Tal era el concepto del inolvidable tribuno sobre las ventajas de la nueva Constitución. Hoy, después de once años de aplicación de la misma, podemos afirmar que tal concepto, en su parte principal, ha sido confirmado por los hechos. Obra imperfecta, creada por hombres y servida por hombres, la Constitución no ha producido ciertamente un régimen ideal, desprovisto de inconvenientes y de imperfecciones; pero, en cambio, nadie puede negar que ha establecido la verdad del gobierno republicano, que ha cimentado las libertades públicas sobre bases inmovibles, que ha consolidado la honradez administrativa, que ha garantizado la paz sobre el respeto a los derechos de todos. No hay parias en el seno de la Patria todos los ciudadanos sienten el amparo de la ley, todos participan, por medio del voto, en el gobierno de la Nación.

Cabe agregar, todavía, una ventaja de orden práctico, que asegura la condición esencial del gobierno libre o sea la rotación de los partidos en el poder, condición proclamada ya por Aristóteles como rasgo esencial de la vida democrática y desconocido, sin embargo, en nuestro país. Medio siglo de posesión del poder, había llegado a formar en el partido gubernista la idea de que lo poseía en propiedad, por obra de prescripción inatacable. Además, concentrada la suma de la autoridad pública en un solo hombre, y jugándose, por lo tanto, a esa sola carta, el dominio

absoluto sobre la República, no era posible pensar en que pasara ese dominio, tranquila y pacíficamente, al partido del llano. Perder la elección significaba perderlo todo, y perderlo, según todas las probabilidades, sin más esperanza de recuperarlo que por medio de la violencia. Hoy el poder no está concentrado en ninguna parte. Todos los partidos saben que tendrán en él la parte a que su caudal político les da derecho. Saben que lo perdido en una elección puede ser recuperado en la siguiente, y que ya no hay ni habrá partidos ni ciudadanos extranjeros en el seno de la Patria.

No es posible negar que la Constitución tiene deficiencias y requiere modificaciones. Pero es insensata la pretensión de arrasarla, desde los cimientos hasta la cúspide, considerándola como una vergüenza nacional ni como un obstáculo al progreso colectivo. Tales insensateces, hijas del despecho que sienten quienes creyeron que el pacto de 1917 creaba una organización insostenible, o de la nostalgia del amo que sienten los inadaptables a la libertad, están desmentidas por la indiferencia con que la opinión pública las recibe y que se revela en el hecho de que el único partido que las prohija, sólo ha logrado reunir, disponiendo de la Presidencia de la República, 22.000 votos sobre 300.000.

Con frecuencia se menciona, como efecto de la Constitución Nacional, el desarrollo que ha tomado la política demagógica, el avance del electoralismo que, sacrificando a la conquista del voto los principios más respetables y los intereses más fundamentales de la sociedad, amenaza el porvenir nacional. Pero ese mal es inherente a todas las democracias; no es propio de nuestra organización constitucional, sino que se percibe hoy en todos los pueblos libres de la

tierra, lo mismo en los regidos por el gobierno parlamentario que por el gobierno presidencial, sin que la unidad del Poder Ejecutivo sea un obstáculo para ello.

Es el mal de las democracias, decimos, porque siendo, en las democracias, el pueblo quien gobierna, se adula servilmente al pueblo, como antes se aduló al monarca o al Presidente autócrata de nuestro viejo régimen.

Cuando éste hacía senadores y diputados, cuando era dueño y señor del país, se buscaba su buena voluntad halagando sus pasiones y sus apetitos. Cuando la soberanía se transporta al pueblo, se halagan las pasiones y los apetitos populares

¿Renunciaremos por eso al gobierno libre? Absolutamente no. Ensayado mil veces, el régimen opuesto ha fracasado, en el mundo entero. El gobierno libre, en cambio, ha ido extendiendo sus dominios, a pesar de los eclipses pasajeros, que sólo sirven para que brille después con mayor intensidad. Los extravíos populares hallan pronto correctivo, porque el soberano engañado por la adulación y la lisonja, siente pronto en carne propia las consecuencias de su pasajero extravío. Hay que desesperar del corazón de los tiranos, pero hay que confiar en el corazón y en el buen sentido popular, para cuya reacción basta que un grupo de hombres de gobierno sepa sacrificar los éxitos pasajeros a la defensa del verdadero interés público, dejando los triunfos inmediatos a los falsos profetas y a los malos pastores.

Electoralismo por electoralismo, preferimos el de hoy al que arrastraba la conciencia de los ciudadanos por los salones de la Casa de Gobierno y del domicilio privado del Presidente todopoderoso.

## LA EVOLUCION DEL SUFRAGIO

Aun cuando ya, en el curso de las páginas anteriores, hemos entrado repetidas veces en el campo de la evolución del país en materia electoral, nuestro estudio resultaría más incompleto aun de lo que necesariamente debe ser, comprendido dentro de los límites que le fija la índole de la obra en que se publica, si no dedicara capítulo especial a esa parte de la vida política nacional.

### *Primeros pasos*

Innecesario sería expresar que la verdad del sufragio, como base del gobierno libre, no se conoció en el país durante los primeros tiempos de su vida independiente. La soberanía nacional como base del gobierno, tenía que ser un simple anhelo idealista, no obstante su consagración constitucional, en un territorio casi desierto, con enorme población analfabeta desprovista del voto, sin registro cívico regularmente organizado ni sistema electoral medianamente aceptable.

Dentro de tales condiciones, el pueblo, en realidad, no elige. Lo hacen por él, violentamente o contando con su pasividad según los casos, el caudillo, personaje preponderante, o el que detenta el poder oficial. Todo lo que se le puede exigir es que elija bien, y es la verdad que las primeras elecciones formaron las

legislaturas con lo mejor que tenía el país, no faltando gobernantes y caudillos que supieran, a ese respecto, hacer honor a sus propios adversarios

La ley de 14 de julio de 1858 creó el Registro Cívico, encomendando su formación a los Jueces de Paz, quienes conocerían de las tachas, con apelación ante los Alcaldes ordinarios, pero no establecía un procedimiento formal que garantizase el resultado de los juicios. Además, al confiar a la justicia la preparación y depuración del padrón, daba a los magistrados intervención directa en la política, y, como eran también ellos de origen electivo, los intereses políticos habrían de primar en su designación.

La ley de 9 de julio de 1860 completaba la anterior, estableciendo el procedimiento de la elección de los Alcaldes ordinarios, para lo cual prescribía que el voto se haría de viva voz y que la mesa presidida por el Alcalde saliente y completada por cuatro ciudadanos que él mismo sacaba por sorteo, podría rechazar los votos dados por personas inhábiles o a personas inelegibles. Además, la mesa recibía las protestas que se le presentaran durante la elección, trasmitiéndolas al Supremo Tribunal de Justicia para resolución.

La ley de 25 de julio de 1870, mandaba formar un registro vecinal en el que se podrían inscribir como votantes de alcaldes ordinarios y tenientes alcaldes los extranjeros que justificaran tres años de residencia en el país, saber leer y escribir, ser propietario en la localidad o tener un capital de mil pesos o industria equivalente. Se podía observar la inclusión del extranjero que no tuviese las calidades requeridas por la ley, pero no se determinaba la forma



de la prueba ni el procedimiento a seguir en la gestión de exclusión.

La legislación era deficiente, como se ve, de carácter primitivo y rudimentario. Por otra parte, viviendo el país continuamente agitado por las guerras civiles, efectuándose, por lo general, las elecciones con una parte del país proscripto después de la derrota en el campo de la batalla o en el destierro preparando la revolución, no era lógico esperar que las prácticas fueran superiores a las leyes. Si el espíritu se inclinase a una excesiva severidad al recordar estos hechos, lo atenuará recordando que Inglaterra se enorgullecía de sus "burgos podridos" en un período ya bastante avanzado del siglo XIX.

La paz de abril de 1872 representó un ensayo práctico de representación del partido de oposición, ensayo empírico y grosero, pero que respondía, sin embargo, a un concepto más avanzado del gobierno representativo. Los revolucionarios obtenían cuatro departamentos, cuyos jefes políticos saldrían de las filas de aquéllos, creándose así, dentro de aquellas "Rochelas", ofrecidas al partido blanco, un esbozo del verdadero gobierno representativo. No era la representación legal de la minoría, pero era, sí, la posibilidad para la minoría de obtener representación en los departamentos en que el derecho de la minoría estaba garantido por autoridades de su misma filiación política.

La reacción cívica que siguió a la paz de abril, reflejada en la Cámara girondina que se instaló en febrero de 1873 no podía dejar de contribuir al progreso de la legislación electoral, y es así que aquella legislatura dictó la ley de julio de 1874, que

procuraba organizar sobre bases racionales el Registro Cívico.

Poco más de un mes después, precisamente con motivo de la elección del Alcalde ordinario que debía presidir la elección de 1875, se producía el conflicto sangriento en la Plaza Constitución, que tuvo por corolario el motín del 15 de enero de 1875, malogrando el ensayo patriótico de gobierno civil iniciado por el gobierno del doctor Ellaury.

Tiempo perdido sería el dedicado a seguir la evolución del derecho electoral bajo las tiranías de Latorre y de Santos. Se puede calcular que el historiador buscaría en vano, durante tal período, enseñanzas de libertad. Tajos tampoco, a pesar de señalar, como ya lo dijimos, un grado ascendente en la evolución política del país, marcó un progreso en la legislación electoral. Sólo es posible decir, a su respecto, que bajo su influencia se formó una de las Cámaras más ilustres que ha tenido el país, obteniendo una representación brillante el Partido Nacional y el Constitucional, surgido en 1880, con el propósito de suprimir los partidos tradicionales, unificando todas las fuerzas cívicas del país, en la lucha contra la tiranía.

### *Hacia la reforma electoral*

Sin embargo, desde tiempo atrás, se hacía sentir en el país un movimiento intelectual en favor de la reforma radical de la legislación electoral. Hasta entonces, habíase inspirado ésta, en el principio mayoritario, dominante en el mundo entero, a pesar de

los esfuerzos de algunos espíritus privilegiados para combatirlo. Era, dicho principio, el absurdo de los absurdos, como que importaba negar toda representación a la minoría, entregando el gobierno, sin contralor ni contrapeso, a la mayoría, que podía ser de un solo voto Peor aún. la mayoría relativa frente a dos minorías que, sumadas superaban el caudal electoral de la primera, imponía su prepotencia en absoluto.

Aréchaga, desde la cátedra que honró con su inteligencia y su competencia insuperable, batió en brecha el sistema, proclamando las excelencias de la representación proporcional. Gonzalo Ramírez secundó tal esfuerzo de propaganda, preconizando el procedimiento de madame Chenu mientras Aréchaga proclamaba el de Boreley. Por un momento, bajo el gobierno del Dr. Julio Herrera y Obes, se pudo creer que dicho ideal cristalizaría en hermosa realidad, pues el gobernante designó una comisión formada por los primeros hombres de todos los partidos, con el cometido de proyectar una ley electoral. Lo hizo, dicha comisión, redactando Gonzalo Ramírez el plan de reforma que debía cimentar en el país la práctica del gobierno libre sobre la base de la representación proporcional, pero el proyecto cayó en el vacío, falto de calor oficial. En cambio, el gobernante, como lo dijimos anteriormente, cerró su mandato con la sanción de una ley que ponía los resortes electorales en poder de corporaciones presididas en cada departamento por el Jefe de Policía respectivo.

Bajo el gobierno de Idiarte Borda surge incontrastable la idea de la representación de la minoría. El

régimen mayoritario se ha hecho intolerable y su repudio brota doquiera deja de imperar la prepotencia oficial Reclaman la reforma, por igual, los nacionalistas y los colorados independientes Martín Aguirre la prohija en el Senado en un discurso célebre, reclamando el voto uninominal Carlos María Ramírez brega por ello en la prensa, reclamando el voto incompleto, como "el *mínimum* de verdad electoral". Cuando estalla la revolución nacionalista, la minoría parlamentaria colorada reconoce la justicia del movimiento y proclama la necesidad de reformar el régimen electoral adoptando el voto incompleto, y cuando Idiarte Borda es sustituido por Cuestas y se pacta la paz con el ejército revolucionario, figura el voto incompleto entre las bases de avenimiento.

Producido el movimiento que derrumbó la Asamblea el 10 de febrero de 1898, y elevado el señor Cuestas al gobierno provisorio, el Consejo de Estado convocado por aquél para desempeñar las funciones legislativas dictó dos leyes que marcan un gran progreso en nuestra legislación. la de Registro Cívico de 29 de abril y la de elecciones de 24 de octubre del año expresado.

La primera estableció el padrón electoral permanente con la fiscalización de autoridades en las que tendría participación el partido de la oposición. La segunda concluía con el régimen mayoritario, determinando que la minoría podría obtener, en cada departamento, el tercio de las bancas, siempre que llegase al cuarto del número de votantes.

No se aplicó esa ley de 1898 y 1901 porque el acuerdo entre los grandes partidos la hizo innecesaria,

pero la representación de la minoría se hizo práctica mediante dicho acuerdo.

*El retroceso de 1904*

Así se llegó a 1904, en que a raíz de la guerra civil que concluyó en la batalla de Masoller, se votó por el gobierno triunfante una ley que importaba evidente retroceso respecto de la de 1898.

Es indudable que la reforma se presentaba con apariencia de justicia, pues pretendía establecer una distribución más proporcional de las bancas legislativas entre los departamentos; pero, por desgracia, la justicia quedaba en definitiva burlada, para perjudicar al partido de la oposición

Por lo pronto, basta la rápida lectura de la ley para observar la forma tendenciosa de la nueva distribución. De los diez y nueve departamentos de la República, sólo siete conservaron un número de bancas divisible por 3. En los demás, era imposible dar el tercio a los nacionalistas. Montevideo tendría 22 diputados, Canelones 7, en tres departamentos habría 4 diputados; en seis, 2, y uno en Flores. De ese modo, la ley que tenía por fin esencial atribuir a la minoría el tercio de la representación, se transformaba en una ley que la concesión del tercio era matemáticamente imposible

Cabía, sin embargo, buscar una distribución equitativa entre mayoría y minoría. Ya que en tres departamentos se aumentaba la representación de la mayoría de 2 a 3 contra 1; ya que en casi todos los

departamentos que elegirían 2 diputados el nacionalismo quedaba sin representación, se podía muy bien haber elevado la representación de la minoría en Montevideo y Canelones: sobre los 22 diputados que compondrían la representación del primero, fuera justo haber dado a la minoría, 10 ó 9 o siquiera 8 bancas, pero el espíritu de justicia que inspiró al legislador el sacrosanto respeto al tercio, y que no impedía, sin embargo, reducirlo al cuarto en Florida, Salto y Colonia, fue obstáculo para ello, lo mismo que lo fue en Canelones. En Montevideo el nacionalismo no podría pasar de 7 bancas sobre 22 y en Canelones no podría pasar de 2 sobre 7

Era posible aún, para neutralizar las injusticias cometidas en otros departamentos y para rendir tributo a esa proporcionalidad que tanto se aparentaba respetar, determinar, ya que en Montevideo y Canelones se disponía de representaciones numerosas, que las 22 bancas del primer departamento y las 7 del segundo, se distribuyeran proporcionalmente al número de votos de cada partido. Pero no se hizo tal cosa, y aunque la minoría no podía conquistar sino 7 bancas en Montevideo y 2 en Canelones o sea menos del tercio, se la exigió el tercio del total de votantes. Con un voto menos, la minoría quedaba sin representación.

Para demostrar hasta dónde podía ser injusto ese régimen basta ponernos en la hipótesis de que en Montevideo hubiera 44 000 votantes, divididos así.

|                         |        |
|-------------------------|--------|
| Colorados . . . . .     | 29.335 |
| Nacionalistas . . . . . | 14.665 |

En tal situación, como los nacionalistas no llegarían al tercio del total de votos, el Partido Nacional quedaría sin representación, llevándose los colorados las 22 bancas de Montevideo, 29 335 votos colorados obtendrían 22 bancas y 14 665 nacionalistas no conquistarían ninguna, de modo que 1333 votos colorados bastarían para tener un diputado y 14.665 votos nacionalistas no podrían conseguirlo.

En la realidad de las cosas, la injusticia no asumió caracteres tan graves, pero se hizo sentir en forma irritante

Votaron en las elecciones de 1905, en ese departamento, 14 325 ciudadanos así distribuidos

|                        |       |
|------------------------|-------|
| Colorados . . . . .    | 8.869 |
| Nacionalistas .. . . . | 5 456 |

Los nacionalistas superaban el tercio de votos y no consiguieron más que 7 bancas sobre 22

Los colorados con 8.869 votos consiguieron 15 bancas.

Los nacionalistas con 5.456 consiguieron 7.

Bastaron, pues, 593 votos colorados para elegir un diputado, mientras se requerían para ello 779 votos nacionalistas.

He aquí el cuadro comparativo de la distribución de las bancas según las leyes de 1898 y de 1904, según la que dictaron los partidos conciliados que hicieron la revolución de 10 de febrero de 1898 y según la que impuso el gobierno colorado después de Masoller:

DOS ENSAYOS CONSTITUCIONALES

---

|                     | 1898   | 1904             |
|---------------------|--------|------------------|
| Montevideo . . . .  | Tercio | Menos del tercio |
| Canelones . . . . . | Tercio | Menos del tercio |
| Maldonado . . . . . | Tercio | Nada             |
| Rocha . . . . .     | Tercio | Nada             |
| T y Tres . . . . .  | Tercio | Nada             |
| Cerro Largo . . . . | Tercio | Tercio           |
| Rivera . . . . .    | Tercio | Nada             |
| Artigas . . . . .   | Tercio | Nada             |
| Salto . . . . .     | Tercio | Cuarto           |
| Paysandú . . . . .  | Tercio | Tercio           |
| Río Negro . . . .   | Tercio | Nada             |
| Soriano . . . . .   | Tercio | Tercio           |
| Colonia . . . . .   | Tercio | Cuarto           |
| San José . . . . .  | Tercio | Tercio           |
| Flores . . . . .    | Tercio | Nada             |
| Florida . . . . .   | Tercio | Cuarto           |
| Durazno . . . . .   | Tercio | Tercio           |
| Minas . . . . .     | Tercio | Tercio           |
| Tacuarembó . . . .  | Tercio | Tercio           |

Quiere decir, en consecuencia, que mientras la ley de 1898 concedía a la minoría un tercio de la representación en cada departamento, la de 1904 sólo mantenía esa proporción en siete, disminuyéndola en cinco y suprimiéndola en otros siete departamentos.

Como se comprenderá, esta medalla tiene su reverso, ya que la mayoría, con sólo un voto de ventaja sobre la minoría podía obtener en los distintos departamentos la representación que se indica en el siguiente cuadro:



|                       | 1898        | 1904                 |
|-----------------------|-------------|----------------------|
| Montevideo . . . . .  | Dos tercios | Más de $\frac{2}{3}$ |
| Canelones . . . . .   | Dos tercios | Más de $\frac{2}{3}$ |
| Maldonado . . . . .   | Dos tercios | Todo                 |
| Rocha . . . . .       | Dos tercios | Todo                 |
| T y Tres . . . . .    | Dos tercios | Todo                 |
| Cerro Largo . . . . . | Dos tercios | Dos tercios          |
| Rivera . . . . .      | Dos tercios | Todo                 |
| Artigas . . . . .     | Dos tercios | Todo                 |
| Salto . . . . .       | Dos tercios | Tres cuartos         |
| Paysandú . . . . .    | Dos tercios | Dos tercios          |
| Río Negro . . . . .   | Dos tercios | Todo                 |
| Soriano . . . . .     | Dos tercios | Dos tercios          |
| Colonia . . . . .     | Dos tercios | Tres cuartos         |
| Flores . . . . .      | Dos tercios | Todo                 |
| Florida . . . . .     | Dos tercios | Tres cuartos         |
| San José . . . . .    | Dos tercios | Dos tercios          |
| Durazno . . . . .     | Dos tercios | Dos tercios          |
| Minas . . . . .       | Dos tercios | Dos tercios          |
| Tacuarembó . . . . .  | Dos tercios | Dos tercios          |

Sumando las distintas mayorías y minorías previstas en una y otra ley se llega al resultado siguiente:

|                   | 1898 | 1904 |
|-------------------|------|------|
| Mayoría . . . . . | 46   | 56   |
| Minoría . . . . . | 23   | 19   |

En la ley de 1898 la mayoría contaba con el tercio de la representación.

En la ley de 1904 quedaba reducida al cuarto.

*Reforma de 1907*

Los resultados que dio la ley de 1904, en las elecciones de febrero de 1905 tenían que agravar las protestas que ya provocara su sanción, y fue así que desde enero de 1905 se inició una propaganda tenaz para obtener su reforma, la que se obtuvo aunque en forma limitada, bajo la Presidencia del doctor Williman, buscando impedir la abstención nacionalista que se insinuaba como acto de protesta contra un régimen electoral intolerable.

He aquí el texto de dicha ley, promulgada en 2 de setiembre de 1907;

"Artículo 1° El departamento de Montevideo, elegirá veinticuatro diputados, el de Canelones, ocho; San José, Colonia, Florida, Salto y Paysandú, cuatro representantes respectivamente.

Los departamentos de Soriano, Río Negro, Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres, Rocha, Maldonado, Minas, Durazno y Tacuarembó, elegirán tres diputados cada uno.

El departamento de Flores, elegirá dos diputados.

Art. 2° — Cada elector votará por tantos representantes y suplentes como elija el departamento.

El escrutinio se verificará en la forma que determina la actual Ley de Elecciones, correspondiendo las tres cuartas partes de la representación a la mayoría y la cuarta parte a la minoría en los departamentos de Montevideo, Canelones, San José, Florida, Colonia, Salto y Paysandú, y los dos tercios a la lista más votada y el tercio a la minoría, en los departamentos de Soriano, Río Negro, Artigas, Rivera, Cerro Largo,

Treinta y Tres, Rocha, Maldonado, Minas, Durazno y Tacuarembó.

Art 3º — La minoría tendrá derecho a representación si sus candidatos alcanzaren el cuarto o el tercio del total de votos emitidos, en los departamentos que la ley asigna el cuarto o el tercio de representación respectivamente”.

Como se ve, quedaba suprimida la exigencia del tercio de votos para que la minoría obtuviera representación en los departamentos que elegían cuatro diputados y se determinaba que en los departamentos que sólo elegían dos diputados la minoría podría obtener uno si llegaba a los  $\frac{2}{3}$  de los votos de la mayoría.

Persistía, sin embargo, la injusticia fundamental de exigir el cuarto de votos para obtener el cuarto de bancas y el tercio para obtener el tercio mientras la mayoría con tener solamente la mitad más uno de sufragios, se llevaba los  $\frac{2}{3}$  de la representación.

### *Reforma de 1910*

La situación política se agravó hacia fines de 1909. El Partido Nacional estaba dividido, y una parte del mismo se inclinaba a la abstención. La ley electoral de 1907, por los resultados de su primer ensayo desalentaba profundamente a las minorías. Se planteó de nuevo, entonces, la reforma electoral, dictándose, también bajo la presidencia del doctor Williman, la ley de 11 de julio de 1910, cuyas principales disposiciones eran las siguientes:

“Artículo 1º — El departamento de Montevideo elegirá veinticuatro representantes; el de Canelones,

ocho; los departamentos de Colonia, Minas, Tacuarembó, Salto, San José, Florida, Cerro Largo, Durazno, Paysandú y Soriano, cuatro respectivamente; los de Rivera, Rocha, Maldonado y Treinta y Tres, elegirán tres cada uno; y los de Río Negro, Artigas y Flores, dos respectivamente.

Art. 2º — En el departamento de Montevideo, podrá corresponder a la mayoría dos tercios, tres cuartos, cinco sextos, siete octavos u once duodécimos, y a la minoría un tercio, un cuarto, un sexto, un octavo o un duodécimo de la representación; en el de Canelones, podrá corresponder a la mayoría tres cuartos o siete octavos y a la minoría un cuarto y un octavo; en los departamentos de Colonia, Minas, Tacuarembó, Salto, San José, Flores, Cerro Largo, Durazno, Paysandú y Soriano, respectivamente, tres cuartos a la mayoría y un cuarto a la minoría; en los de Rivera, Rocha, Maldonado y Treinta y Tres, dos tercios a la mayoría y un tercio a la minoría en cada uno y en los de Río Negro, Artigas y Flores, la mitad de la mayoría y la mitad de la minoría, respectivamente.

Art. 4º — La minoría tendrá derecho a la representación conforme al artículo anterior si sus candidatos alcanzaren en Montevideo al tercio, el cuarto, el sexto, el octavo o el duodécimo respectivamente de los votos emitidos en la elección, de acuerdo con el artículo 6º, en Canelones si alcanzaren al cuarto o el octavo respectivamente; en Colonia, Minas, Tacuarembó, Salto, San José, Florida, Cerro Largo, Durazno, Paysandú y Soriano, el cuarto; y en Rivera, Rocha, Maldonado, Treinta y Tres, Artigas, Río Negro y Flores, si alcanzaren el tercio.

Art. 5º — Todo elector deberá votar, simultáneamente por el partido político permanente o accidental

a que pertenece, y por los candidatos. Las listas que no se ajusten a esta exigencia serán nulas y no se computarán en ninguna de las operaciones del escrutinio

Los electores podrán agregar el lema de un partido, el sub-lema o las denominaciones que juzguen convenientes para indicar tendencias de su partido político

Art 6° — El escrutinio se hará en la siguiente forma

- a) Se contarán primeramente todos los votos válidos emitidos poniéndolos a un lado; y se contarán y separarán también los declarados nulos por no ajustarse a las exigencias de la presente ley,
- b) Se tomarán enseguida los votos válidos emitidos, y se clasificarán, se separarán y contarán, teniendo únicamente en cuenta el lema del partido expresado por los votantes, cualesquiera que sean los sub-lemas o las denominaciones que se agreguen al nombre del partido para indicar sus distintas fracciones o tendencias,
- c) Se separarán enseguida las dos listas más votadas apartándose las demás.
- d) Inmediatamente se sumarán los votos obtenidos por estas dos listas más votadas, adjudicándose la mayoría a la que hubiere obtenido mayor número de votos, y adjudicándose la minoría a la menos votada de esas dos listas, siempre que alcance a la cuota-parte que establece el artículo 4° de esta ley que la minoría tenga derecho a esa representación. Esa cuota-parte

se computará sobre el total de votos emitidos en favor de las dos listas más votadas, no teniéndose en cuenta las demás.

- e) Inmediatamente se procederá a efectuar el escrutinio de candidatos de la mayoría y de la minoría cuando hubiere derecho a ello dentro de sus respectivas listas y ajustándose a lo que disponen los incisos 3° y siguientes del artículo 30 de la ley de 27 de noviembre de 1904".

Esa ley, como fácil es comprenderlo, implicó un progreso respecto de la ley anterior y un gran progreso respecto de la de 1904. Lo era en cuanto siquiera en dos departamentos, Montevideo y Canelones, se acercaba a la representación proporcional, y lo era en cuanto por la adopción del doble voto simultáneo según la fórmula de Boreley, permitía la división de votos de un partido, sin mengua de su representación, evitando así casos tan irritantes como el que ocurrió en Florida en las elecciones de 1907, donde 2.648 votos colorados obtuvieron las cuatro bancas, mientras 1.214 nacionalistas por haberse dividido en dos listas no alcanzaron ninguna.

No se aplicó esa ley en 1910, porque los sucesos políticos dieron predominio a la tendencia llamada entonces Radical en el Partido Nacional, produciéndose dos movimientos armados, de poca duración, pero que bastaron para imponer la abstención de dicho partido en los comicios.

Recién en el año 1913 tuvo aplicación esa ley, bajo la cual el nacionalismo reanudó sus actividades cívicas, en forma creciente, incorporando a la legislatura 1914-1917 una representación todavía reducida,

pero que supo actuar enérgicamente sobre la opinión pública, desde la tribuna parlamentaria, preparándola para nuevas y más fecundas jornadas.

### *La Ley de 1917*

Las elecciones del 30 de julio dieron la prueba práctica de la eficacia del voto secreto como garantía de la verdad del sufragio. Por eso, el Partido Nacional se preocupó, al día siguiente de aquella jornada histórica, de que fuese adoptado para la elección de diputados; pero el partido del gobierno, como se ha visto, rechazó toda proposición en tal sentido.

No por eso desdeñaba la idea de la reforma electoral. La elección de Constituyente, al revelarle la enorme fuerza cívica de los partidos independientes, le hizo pensar en una nueva ley, pero no para consagrar las normas de justicia, no para garantizar a cada partido el fruto de su caudal político, sino para adulterar, una vez más, de antemano, el veredicto popular.

El pretexto, como en 1904, fue la distribución equitativa de las bancas entre los departamentos, para lo cual se aumentaba el número de aquéllas; pero, también como en 1904, se hacían las cosas en forma que asegurase ventajas injustas al oficialismo.

La ley estaba hecha para favorecer a las mayorías donde se sabía que el gobierno tenía mayoría, y a las minorías, donde era minoría. Tal era la suprema justicia que la inspiraba.

La demostración de este aserto la hicimos al sancionarse la ley, y en una forma contundente e irrefragable. Suponiendo, dijimos, que en los comicios próximos las cifras de votantes aparezcán distribuidas

## DOS ENSAYOS CONSTITUCIONALES

---

en la misma forma que en las elecciones del 30 de julio, quedaría consumada una monstruosa iniquidad, sin precedentes en la triste historia de la República: que 88.000 ciudadanos independientes fueran vencidos por 58 000 oficialistas!

Entrando al detalle de esa demostración, exponíamos cuál sería el resultado de la elección en cada circunscripción electoral, empezando por aquellas donde el oficialismo presentó el 30 de julio una mayoría relativa.

### MONTEVIDEO

|                      | <i>Votantes</i> | <i>Disputados</i> | <i>Cociente</i> |
|----------------------|-----------------|-------------------|-----------------|
| Oficialistas . . . . | 19 955          | 23                | 867             |
| Nacionalistas . . .  | 15.758          | 11                | 1.432           |

Es decir que mientras era necesario el concurso de 1.432 ciudadanos nacionalistas para elegir un diputado, bastaba el concurso de 867 oficialistas para llegar al mismo resultado

### MALDONADO

|                      | <i>Votantes</i> | <i>Disputados</i> | <i>Cociente</i> |
|----------------------|-----------------|-------------------|-----------------|
| Oficialistas . . . . | 2 575           | 3                 | 858             |
| Nacionalistas . . .  | 1.996           | 1                 | 1.996           |

### RIVERA

|                        | <i>Votantes</i> | <i>Disputados</i> | <i>Cociente</i> |
|------------------------|-----------------|-------------------|-----------------|
| Oficialistas . . . . . | 2.609           | 3                 | 890             |
| Nacionalistas . . . .  | 2 421           | 1                 | 2.421           |



JUAN ANDRES RAMIREZ

| SALTO                |                 |                  |                 |
|----------------------|-----------------|------------------|-----------------|
|                      | <i>Votantes</i> | <i>Diputados</i> | <i>Cociente</i> |
| Oficialistas . . . . | 2 558           | 4                | 639             |
| Nacionalistas . . .  | 2 098           | 2                | 1.049           |

| ROCHA                            |                 |                  |                 |
|----------------------------------|-----------------|------------------|-----------------|
|                                  | <i>Votantes</i> | <i>Diputados</i> | <i>Cociente</i> |
| Oficialistas y aliados . . . . . | 2 085           | 3                | 935             |
| Nacionalistas . . .              | 2 692           | 1                | 2 692           |

| COLONIA  |                 |                  |                 |
|--|-----------------|------------------|-----------------|
|  | <i>Votantes</i> | <i>Diputados</i> | <i>Cociente</i> |
| Oficialistas . . . .                               | 3 046           | 4                | 761             |
| Nacionalistas (excluidos los disidentes) . . . . . | 2 846           | 3                | 948             |

| ARTIGAS              |                 |                  |                 |
|----------------------|-----------------|------------------|-----------------|
|                      | <i>Votantes</i> | <i>Diputados</i> | <i>Cociente</i> |
| Oficialistas . . . . | 1 256           | 2                | 628             |
| Nacionalistas . . .  | 764             | 2                | 628             |

En resumen, 34 864 oficialistas de esos siete departamentos, donde el gobierno podía mantener la mayoría, elegirían 42 diputados, o sea a razón de uno por 829 votantes mientras que 28 575 nacionalistas no alcanzarían a obtener ni la mitad de la representación de los primeros, o sea, en conjunto, 20 bancas,

lo que equivale a un diputado por cada 1 428 ciudadanos

Cualquiera creería que esa protección excesiva de las mayorías, principio que inspiró las anteriores leyes electorales, regía también para aquellos departamentos en que la mayoría correspondía al Partido Nacional. Pues, no señor. La ley era suficientemente liberal y equitativa, para inclinarse también en favor de las minorías en determinados casos, cuando, por extraordinaria coincidencia, la minoría estaba representada por el oficialismo. Presentando esos nuevos casos decíamos.

CERRO LARGO

|                    | <i>Votantes</i> | <i>Diputados</i> | <i>Cociente</i> |
|--------------------|-----------------|------------------|-----------------|
| Nacionalistas ...  | 3.486           | 3                | 1.162           |
| Oficialistas ..... | 1.886           | 2                | 943             |

FLORIDA

|                   | <i>Votantes</i> | <i>Diputados</i> | <i>Cociente</i> |
|-------------------|-----------------|------------------|-----------------|
| Nacionalistas ..  | 4 431           | 3                | 1.477           |
| Oficialistas .... | 2.492           | 2                | 1 246           |

SAN JOSE

|                    | <i>Votantes</i> | <i>Diputados</i> | <i>Cociente</i> |
|--------------------|-----------------|------------------|-----------------|
| Nacionalistas .    | 3 815           | 3                | 1.271           |
| Oficialistas . ... | 1 352           | 2                | 676             |

SORIANO

|                    | <i>Votantes</i> | <i>Diputados</i> | <i>Cociente</i> |
|--------------------|-----------------|------------------|-----------------|
| Nacionalistas ..   | 2 476           | 3                | 825             |
| Oficialistas ... . | 1 185           | 2                | 593             |

| FLORES                 |                 |                  |                 |
|------------------------|-----------------|------------------|-----------------|
|                        | <i>Votantes</i> | <i>Diputados</i> | <i>Cociente</i> |
| Nacionalistas . . .    | 1 469           | 1                | 1.469           |
| Oficialistas . . . . . | 912             | 1                | 912             |

El orden se invierte. Es la mayoría nacionalista la que necesita reunir 1.206 sufragantes para obtener un diputado, en cambio, a la minoría oficialista le bastaban 869 electores para conseguir el mismo resultado. En el conjunto de esos doce departamentos, 42 691 oficialistas que formaban la mayoría en unos y la minoría en otros, elegirían 51 diputados, mientras que 44 262 nacionalistas, o sea 1.600 ciudadanos más no tendrían poder bastante sino para designar 33!

En todas aquellas circunscripciones electorales, donde el Partido Nacional era minoría, la ley castigaba con todo rigor a esas minorías. Contrariamente, cuando el oficialismo era la minoría, se torcía la ley para favorecerlo o se reducía al mínimo aquel perjuicio que resulta imposible de evitar.

Tal fue la ley que el Parlamento sancionó a tambor batiente y cuyo resultado fue que en las elecciones de enero de 1917, los partidos independientes, con 4 000 votos más que el oficialismo alcanzaran 11 bancas menos en la Cámara de Diputados.

Ya hemos dicho como, en el deseo de combatir las tendencias abstencionistas frente a la reforma constitucional, el oficialismo dictó una ley bastante liberal para la elección de la Asamblea reformadora.

Se concedió la representación proporcional en la ley de elecciones de 1916. Pero, ¿en qué forma? En una forma *sui generis*, una representación proporcio-

nal retaceada, que imperaba solamente para las minorías, reservándose las mayorías la parte del león!

En efecto, el artículo 1º de la ley de 1º de setiembre de 1915 decía:

“La elección de Convención Nacional Constituyente se efectuará por el sistema de lista incompleta respecto de la mayoría y el proporcional respecto de la minoría o minorías”.

Y según el artículo 37, la mayoría, es decir, la mitad más uno, se llevaba los  $\frac{3}{5}$  de la representación, no quedando a distribuir entre las minorías más que los  $\frac{2}{5}$  restantes.

Sin embargo, ni esos mismos  $\frac{2}{5}$  se aseguraban en todos los casos a la minoría. La ley de 1915, tenía bajo tal aspecto, una trampita como la de 1904, y si el tercio, en ésta, era muchas veces inferior al tercio, en la de 1915, los  $\frac{2}{5}$  dejaban muchas veces de ser tales  $\frac{2}{5}$  en beneficio de la mayoría.

Los  $\frac{2}{5}$  para la minoría eran respetados en 11 departamentos; pero no lo eran en los 8 restantes

En Canelones, Artigas, Río Negro y Flores, la mayoría se llevaba los  $\frac{2}{3}$ , o sea más de los  $\frac{3}{5}$ .

En Rivera, Rocha, Maldonado y Treinta y Tres, los  $\frac{5}{8}$ , es decir, más de los  $\frac{2}{5}$ .

El oficialismo creía asegurarse de ese modo contra toda sorpresa. El cálculo le salió mal porque el empuje popular superó el caudal electoral del oficialismo, pero el plan había sido bien claro negar la representación proporcional, asegurando al oficialismo una mayoría superior a la que le correspondía proporcionalmente a sus votos.

Es cierto que se incorporó a la ley de elecciones para la Constituyente, tan preciosa garantía para la verdad del sufragio, como lo es el voto secreto, pero,

en presencia de la actitud que asumió no bien se pudo palpar su eficacia, bien podemos creer que, al hacerlo, para vencer con ese aliciente la tendencia general a desautorizar esas elecciones por medio de la abstención, lo hacía en la convicción de su ineficacia como tal garantía.

Decimos esto, fundados en lo que ocurrió al día siguiente del 30 de julio. Ante el resultado de esa jornada, el Partido Nacional quiso extender la aplicación del sistema electoral y especialmente del voto secreto a las elecciones de representantes. Pero sucedió, entonces, algo sorprendente. El mismo día 9 de agosto de 1916, en que el diputado nacionalista doctor Duvimioso Terra, entusiasmado por la experiencia del 30 de julio, presentaba una moción para que la Cámara solicitara del Poder Ejecutivo la inclusión del voto secreto en sesiones extraordinarias, la mayoría oficialista, repudiaba públicamente dicha conquista en esta forma:

"Los que suscriben declaran que votarán negativamente la minuta de comunicación propuesta por el señor representante doctor Duvimioso Terra, por la que se pide al Poder Ejecutivo que incluya entre los asuntos a tratarse en las Sesiones Extraordinarias, el proyecto de ley que incorpora el voto secreto a la Ley General de Elecciones, declarando asimismo, que si el Poder Ejecutivo incluyera dicha ley en Sesiones Extraordinarias, la votará también negativamente, fundándose, entre otras, en las siguientes consideraciones

"1º) Porque, desde el punto de vista práctico no obstante el esfuerzo de los Poderes Públicos para perfeccionar dicho sistema electoral y conseguir que el voto fuera realmente secreto, no ha podido obte-

nerse tal resultado, como lo han demostrado los últimos comicios en los que el secreto ha sido violado por múltiples procedimientos, que escapan a cualquier reglamentación.

"Y en este caso resulta que tal régimen favorece más bien la coacción disimulada y la corrupción, porque, una vez encontrado por cualquier agrupación política el medio oculto de fiscalizar la actuación de un ciudadano en el acto electoral, sólo esa agrupación podrá constatar la actitud del elector, colocándola así en situación ventajosa respecto a las otras agrupaciones, cuyos componentes podrán, entonces, ser corrompidos impunemente.

"2º) Porque el voto secreto, en un régimen de absoluta libertad y de verdadera organización democrática como es el nuestro, no constituye, en realidad una garantía más de pureza electoral desde que cada ciudadano puede manifestar libremente sus opiniones y su voluntad, sin que ello le origine persecuciones ni molestias. En cambio, él se presta a la corrupción política, porque facilita la traición para satisfacer mezquinos intereses o pasiones privadas, a los ideales públicamente sustentados y estimula las actitudes cobardes de no afrontar con lealtad y con franqueza las propias convicciones.

"3º) Porque el secreto del voto no representa ninguna ventaja para los partidarios bien definidos desde que cualquiera sea el procedimiento a seguirse, ya fuere el público o el secreto, se sabrá siempre por qué lista sufragarán, desde que sus opiniones son siempre conocidas, y por tanto, no hay interés en adoptar un sistema que sólo favorece a los tímidos o a los indecisos, y que en cambio encierra tantos

inconvenientes, fomentando la corrupción, la intriga y la desorganización partidaria”.

Era necesario, pues, salvar el voto secreto y la representación proporcional, y a ello se dedicó el esfuerzo nacionalista en el pacto constitucional. Gracias a éste, la nueva Constitución, adoptó como ley de elecciones la de 1916, quitándole las restricciones a la representación proporcional, manteniendo el voto secreto y afianzando la verdad del sufragio con las demás garantías esenciales que consagra el artículo 9. Además, estableció que el régimen electoral, incluido en éste la creación de departamentos y la distribución de bancas entre los mismos, requeriría para ser reformado los  $\frac{2}{3}$  del total de los miembros de cada Cámara, evitando así que la prepotencia de un partido pueda dictar leyes que atenten contra la expresión fiel de la soberanía nacional.

Leyes posteriores, entre las que se destacan las de 1924 y 1925, perfeccionaron todavía el sistema electoral en forma que hace poco menos que imposible las prácticas fraudulentas, asegurando la identificación del votante, la depuración de los registros y otras prendas seguras de verdad electoral, entre las que figura, en primer término, la creación de una autoridad independiente de los poderes públicos, la Corte Electoral, en la que se hallan representados los grandes partidos, con la participación de ciudadanos neutrales para mayor garantía de la justicia de sus decisiones.

Podemos afirmar, en consecuencia, que al cumplirse el Centenario de nuestra vida constitucional, hemos colocado el sufragio, base del gobierno representativo, en un pie que soporta con éxito el parangón frente a los pueblos más avanzados de la tierra.

## EN CONCLUSION

Se puede afirmar que en tan breve lapso de tiempo como representa un siglo de vida de la humanidad, ningún pueblo realizó una obra superior en cuanto al afianzamiento de su soberanía y a la plena consolidación de las libertades públicas.

Tres etapas principales pueden ser apuntadas en esa magnífica evolución, sintetizadas en estas palabras: Independencia, Libertad, Solidaridad.

Conquistada en la gesta heroica que al cabo de tantos sacrificios y de tantas vicisitudes debía de erigir el país en nación soberana, la independencia debió ser todavía consolidada en un esfuerzo constante de todos los buenos ciudadanos contra influencias y ambiciones extrañas. Al mismo tiempo, se iniciaba la lucha por la libertad interna, por el afianzamiento de los derechos cívicos, por la práctica de las instituciones libres, lucha larga y, en más de una ocasión, sangrienta, cuyas alternativas tantas veces dolorosas, sólo pudieron ser afrontadas por pueblo dotado de una intensa fe política. El triunfo de la libertad se produjo, pero el esfuerzo cívico no ha concluido, porque todavía suelen aparecer tendencias regresivas que sueñan con dictaduras y motines, felizmente definitivamente condenados por el sentimiento popular.

Entre tanto, se ha iniciado la nueva etapa, la que, reconociendo que, como decía León Bourgeois, todos nacemos deudores los unos de los otros, procura que por la intervención del Estado en los arduos proble-



mas sociales, se asegure un mundo mejor a los que sufren y a los que pugnan penosamente por llegar a una mejor condición.

La lucha de clases no tiene razón de ser en un país en el que nunca se conocieron las castas cerradas, inaccesibles a la penetración de los elementos de las capas inferiores del medio social. Los dirigentes de hoy, en buena parte, son hijos de los obreros y aún los mismos obreros de ayer. A nadie se piden títulos nobiliarios ni blasones para dejarle llegar a la cumbre, y, por lo mismo, los odios irreconciliables entre las distintas clases carecen de todo fundamento, lo que explica el completo fracaso de las explotaciones anarquistas en que hallan algunos individuos inescrupulosos, un medio de vida, lucrando a expensas de aquellos a quienes prometen levantar y redimir.

Pero eso no quiere decir que hayamos de mirar con indiferencia la situación de aquellos que nacieron inermes o mal armados para la lucha por la vida, cuya suerte debe preocupar a los hombres de gobierno, ya que no para suprimir desigualdades inevitables por ley natural, siquiera para impedir que impongan a una parte de la humanidad una nueva esclavitud no menos afrentosa que la que conocieron siglos pretéritos.

En tal sentido, nadie puede ser ajeno y nadie lo es hoy, en el país, a la exigencia de leyes tutelares del obrero y de institutos de previsión social que atenúen los grandes infortunios colectivos.

A ese respecto, no hay discrepancias, surgiendo tan sólo en cuanto a la forma de realizar esa obra de amplia solidaridad social.

Hay quienes prescinden, por completo al realizarla, de la capacidad económica del país, juzgando que

una sociedad con escasas industrias, reducida casi por completo a la ganadera, con un mercado interno limitado y dificultades insuperables para conquistar los extranjeros, puede levantar imprudentemente los salarios y recargar a los industriales con tributos crecientes cuya gravitación, cuando no los arruina, los hace vejetar en una existencia lánguida y miserable. Otros, en cambio, creemos que resulta insensato, para favorecer el trabajo, esterilizar el capital. Consideramos que la gran ley de solidaridad sólo se cumple contemplando todos los factores de la vida económica nacional, ya que una fábrica que cierra sus puertas crea la miseria para centenares y aún millares de obreros, y que la pretensión de asegurar a éstos fuertes remuneraciones empobreciendo a los que han de pagarlas, resulta un absurdo que sólo puede caber en cerebros normales bajo la presión de los intereses electoreros que explotan el espíritu sencillo de la masa popular con la promesa de ventajas materiales completamente utópicas.

Pero, de cualquier manera, la obra de solidaridad se ha de realizar, buscando armónica y simultáneamente una mayor producción y una mejor situación para los elementos que concurren a ella. Obra difícil y compleja es, indudablemente, pero no superior a la que realizaron nuestros antepasados, al fundar la Patria y al iniciar, en medio del desenfreno de la anarquía y de la prepotencia de la fuerza, la consolidación de las instituciones libres, que tocó llevar a término definitivo, a las generaciones que ocupan todavía la escena pública.



# EL DERECHO CONSTITUCIONAL EN LA UNIVERSIDAD \*

## CAPITULO I

### EL ANTIGUO Y EL NUEVO PROGRAMA <sup>1</sup>

El programa de clase que someto al juicio del tribunal de concurso modifica fundamentalmente la enseñanza del Derecho Constitucional, como ha sido realizada hasta hoy en el país.

Instituida en época en que, por no contar la Facultad de Derecho más que con unas cuantas aulas, las diferentes disciplinas jurídicas tenían que distribuirse en ellas, concentrándose varias bajo un solo catedrático, el aula de Derecho Constitucional abarcó la materia de diversas ramas de la ciencia. Lo fue de Filosofía del Derecho, de Ciencia Política, de Derecho Político, de Economía Política, de Derecho Administrativo, y necesariamente sufrió, con esto, aquella que daba nombre a la cátedra. Más tarde, cuando esas disciplinas empezaron a diferenciarse y a separarse, conquistando cada una su verdadero puesto, o,

---

\* El / Derecho Constitucional / en la / Universidad / por / Juan Andres Ramirez / Catedrático por concurso, / de dicha ciencia / [Adorno tipográfico] Montevideo / [filete] / Imp "El Siglo Ilustrado", de Turenne, Varzi y C<sup>a</sup> / Calle 18 de Julio N<sup>o</sup> 23 / 1906'

<sup>1</sup> Exposición de motivos del programa de la asignatura presentada al tribunal del concurso para proveer la cátedra de Derecho Constitucional, vacante por muerte del doctor Justino X. de Aréchaga.

al menos, buscando, las ciencias afines, casilleros próximos, se hubiera podido hacer entrar la enseñanza del Derecho Constitucional dentro de los límites de su esfera propia, pero fueron un obstáculo a ello la orientación filosófica y el carácter absorbente del maestro. Aréchaga, espiritualista convencido y apasionado, hizo de su clase el baluarte del espiritualismo, en días en que las doctrinas positivistas, impuestas por el talento de sus propagandistas y en parte quizá, también, por el afán de novedad que bullía en el joven y vigoroso intelecto nacional, imperaban en el mundo universitario. No se resignaba, él, a ver la enseñanza de la Filosofía del Derecho en manos de maestros positivistas, y enseñó Filosofía del Derecho en su clase, tanto o más que Derecho Constitucional.

No era esto sólo. Aréchaga fue siempre tan vehemente y absoluto como en sus convicciones filosóficas, en sus principios políticos —empleando el término en el sentido más amplio y más elevado. Su individualismo, como su espiritualismo, necesitaba expansión en el seno de una Universidad en la que el socialismo de Estado disputaba su cetro al positivismo, o, más bien, lo compartía buenamente con él. Hizo, pues, en el aula de Derecho Constitucional, Derecho Político, Economía Política, Derecho Administrativo. Su temperamento controversialista y la conciencia de su propia autoridad, lo llevaban a emplear la cátedra como instrumento de combate contra otros profesores. ¿Era un bien? ¿Era un mal? Yo creo que lo primero, y tal creencia tiene por base la experiencia propia. Recibiendo, en el primer año de los estudios de Derecho, la enseñanza individualista y espiritualista del doctor Aréchaga, al

entrar en clases positivistas y, bajo ciertos aspectos, socialistas, la juventud no corría el peligro, de otro modo inevitable, de ser dominada sin defensa alguna por la autoridad intelectual de estos últimos. Eran un contrapeso aquellas primeras lecciones, sirviendo de apoyo a los jóvenes para formarse un criterio independiente y reflexivo.

Se creará que exagero al hablar como lo hago, de la extensión que a sus lecciones daba el malogrado constitucionalista. Sobran testigos para confirmar mis palabras, o, mas bien, para declararlas tímidas y restringidas al lado de la realidad. En plena clase de Derecho Constitucional y con la intervención del maestro, yo discutí con Carlos Vaz Ferreira el origen de las especies, tomé parte en largos debates sobre protección y libre cambio y oí discutir los problemas relativos al libre albedrío y a la responsabilidad. Naturalmente, con tal absorción de elementos extraños sufría el Derecho Constitucional. El estudio histórico del mismo, no se hacía, tampoco el de las principales constituciones —al menos en la forma en que, como se verá más adelante, lo proyecto. Por lo que toca a nuestra vida constitucional, era reducido el campo que se le asignaba. Dos omisiones y una deficiencia lamentables!

En cuanto a la parte histórica de la ciencia que motiva esta disertación y al estudio de las instituciones de aquellos pueblos que mayor influencia han tenido sobre la organización actual de la Humanidad o que ocupan en ella un puesto culminante, no creo que nadie pueda negar su capital importancia. Ha dicho Pierantoni que los pueblos que hoy se rigen con formas representativas de gobierno pueden dividirse en dos clases: en primer lugar, la de aquellos que encuentran

en su propia historia el desarrollo gradual de las instituciones patrias, formadas por la acción continua de los siglos y por la conciencia de la libertad nacional. En segundo termino, la de aquellos que conquistaron una constitución por el esfuerzo repentino de las revoluciones o por oportunas concesiones de principios. De aquí se deduce, agrega, que éstos deben corregir su breve experiencia, más bien jurídica que política, con la tradición de los pueblos que gozan de una serie no interrumpida de libertad. Nuestro país, como Italia, se halla en este caso Podemos y debemos, pues, estudiar sus instituciones como lo ha indicado el ilustre maestro de la Universidad de Nápoles; y la condición primordial para dar entrada en un programa de la materia a esa parte importantísima e interesantísima de la misma, es sacrificar lo que en el programa vigente no le corresponde, empezando por los capítulos de Derecho Político

Sé que, para muchos, mis palabras carecerán de sentido Derecho Político y Derecho Constitucional son sinónimos, no sólo para los espíritus superficiales sino para distinguidos tratadistas. Orlando, partiendo de la división romana en Derecho Público y Privado, llega de ahí a la división del primero en público, interno e internacional, sin diferenciar claramente, dentro de aquél, el Constitucional del Político Stein y Blunschli no parecen hacerlo con mayor acierto, y Combes de Lestrade, en una obra de reciente data, afirma que ambas palabras son denominaciones varias de una sola y misma cosa Estrada, López y del Valle no se han preocupado, en sus cursos de la materia, de disipar esa obscuridad. Arechaga veía la diferencia y la enseñaba, pero ya se ha visto que no la respetaba, llevado por móviles ajenos a la ciencia confiada a sus aptitudes.

Posada es uno de los que mejor se orienta, según mi modesta opinión, en la tarea de diferenciar las diversas disciplinas jurídicas. Menos abstruso, en la idea y en el concepto, en su Derecho Político que en su Derecho Administrativo, define con lucidez las diferentes ramas de esa parte de la ciencia. Política es la ciencia toda del Estado, Derecho Político, el Estado en su aspecto jurídico; Derecho Constitucional la rama del derecho político que se refiere al derecho político de los Estados contemporáneos, de los que se dice, por antonomasia, que son constitucionales.

A la luz de estas definiciones acláranse las obscuridades que dejé señaladas; y, sin embargo, la última definición, precisamente la de nuestra ciencia, está lejos de ser exacta. El Derecho Constitucional no es sólo limitación del político en el tiempo y en el espacio; lo limita en la extensión y la profundidad de la materia que comprende este último. No es verdad que sea todo el derecho político de los Estados contemporáneos, sino una parte restringida del mismo. Creo que puedo ser más preciso todavía, y más inteligible, recordando las palabras con que el ya citado Combes de Lestrade inicia su *Droit Politique Contemporain*: Sociedad es la colectividad de los habitantes en un territorio determinado; Estado, la síntesis de todos los intereses colectivos, activos y pasivos, diferentes de, ya que no opuestos, a los intereses individuales. Gobierno, en fin, es la persona o cuerpo que administra esos intereses colectivos y garantiza la seguridad de esos derechos individuales. A esos tres objetos distintos, corresponden disciplinas jurídicas distintas. La sociedad es materia de la Ciencia Social, el Estado, del Derecho Político, siendo difícil establecer límites fijos y definidos entre ambas ciencias, en lo relativo a muchas



cuestiones Al Derecho Constitucional corresponde el estudio del Gobierno, es decir, no de una entidad abstracta, sino de una entidad concreta, que está ante nuestros ojos con imperfecciones y vicios que todo hombre palpa, dice Leroy Beaulieu, en tanto que el Estado cada uno se lo forja con todas las cualidades que anhela o lo carga con todos los vicios que detesta. Sentados estos principios, tal vez ninguna fórmula definiría nuestra ciencia, como la sencilla y concisa de aquel gran espíritu que se llamó Aristóbulo del Valle "El Derecho Constitucional estudia la organización del gobierno y las relaciones de éste con los individuos sometidos a su autoridad"

Con arreglo a las precedentes consideraciones, elimino del programa la parte relativa al origen del estado de Sociedad, a las diferentes doctrinas sobre el fundamento del Derecho, al estudio de los fines del Estado, á la explicación filosófica de los diferentes derechos individuales. Como Filosofía del Derecho o como Derecho Político, tienen cabida en otro programa y actualmente se enseñan en nuestra Universidad por un profesor tan inteligente como ilustrado, que hace honor al claustro de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Y creo que, procediendo así, limitando a su esfera legítima el Derecho Constitucional, será posible realizar, con arreglo a un plan sistemático y racional, el estudio de las ciencias comprendidas en el plan de la referida Facultad

Se estudiaría en 1er año la Filosofía del Derecho, base indispensable de las otras disciplinas jurídicas, abarcando la Sociología y los principios fundamentales del Derecho Político. Entre el 2º y el 4º año se distribuirían el Derecho Constitucional y la Economía Política, viniendo luego, en el 5º y último, el Derecho

Administrativo, complemento de todos los anteriores, porque no es tan solo, como lo insinúa De Gioannis y lo afirma resueltamente Goodnow, el que desarrolla, en sus últimos detalles, el plan que a grandes rasgos traza el Derecho Constitucional, sino que desempeña esa misión respecto de todas las demás ramas de la ciencia jurídica. Considero que este plan, además de respetar la índole propia de las diversas asignaturas del plan de estudios, facilita su enseñanza y la asimilación de los conocimientos, por la encadenación lógica y metódica que entre las mismas establece.

Debo, sin embargo, hacer una salvedad. El convencimiento de que hay que suprimir en el programa de la materia una buena parte consagrada a Filosofía del Derecho y a Derecho Político, no quiere decir que yo me desentienda por completo de todo lo relativo a esas cuestiones. Deben ser, ellas, una base, un punto de arranque para el estudio del Derecho Constitucional, de modo que la enseñanza de éste, debe ir precedida de nociones generales sobre la Sociedad, el Derecho, el Estado y la Soberanía. Algo de eso han hecho todos los tratadistas de nuestra ciencia. Así, Estrada y López abren sus cursos con lecciones destinadas a tal objeto, pero reducidas, sobre todo en el segundo, a casi una serie de definiciones. Del Valle consagra también algunas páginas, aunque bien pronto lo abandona por el estudio de la organización colonial. Esmein le da mayor desarrollo, empezando su tratado por un capítulo cuyos temas son los siguientes: el Estado y la forma del Estado, el Gobierno y la forma del Gobierno, límite de los derechos del Estado. Sansonetti condensa en varios párrafos iniciales el estudio de la Sociedad, del Estado y del Derecho. No prosigo la enumeración, pero quiero, sí, recordar a Pieranton:

como el que, según mi criterio, ha llenado mejor las exigencias de la enseñanza en su lección inaugural del curso en la Universidad de Nápoles Asimismo, entiendo que todavía será conveniente dar mayor desarrollo a esa parte del programa, condensándola en tres o cuatro conferencias iniciales.

## CAPITULO II

### LOS TEXTOS Y LA VIDA DE LOS PUEBLOS

Restringido en esta forma el antiguo programa de la materia, queda ancho campo para sustituir con ventaja las cuestiones cuya eliminación he sostenido, por el estudio de la historia del Derecho Constitucional y del Derecho Constitucional comparado, entendido éste —lo hago constar expresamente— no como la confrontación árida e inútil de la letra de las constituciones, sino como el examen comparativo de la vida institucional de los pueblos, con sus pasiones, sus defectos, sus cualidades, con la apreciación de todas las fuerzas morales que a ella concurren. Llenará, esta parte, un vasto espacio en la labor de clase, mayor que el que ha tenido en los diversos programas extranjeros que conozco —y mayor también, ya se ha dicho— que el que le consagra el programa vigente. No ignoro que habrá quien critique tal modo de encarar la enseñanza, sobre todo en lo que a la parte histórica se refiere, atribuyéndolo al carácter unilateral que le dan los que han dedicado con preferencia su atención a una rama de los conocimientos humanos, y diciendo que sustituyo el Derecho Constitucional con una verdadera historia política. Será, ése, un juicio equivocado e injusto. No haré yo, como Laveleye, tan finamente satirizado por Anatole France, cuando dominado por sus estudios económicos, explicaba por causas económicas la siniestra melancolía de Hamlet. En idénticas circunstancias, yo no atribuiría al infortunado príncipe

una tristeza de historiador, como le atribuyera Laveleye una tristeza de economista. Del mismo modo, no diré tampoco, que la historia sea todo el Derecho Constitucional, sino que me limito a sostener que no domina tal ciencia quien no conozca la historia constitucional de los pueblos. Presentar al estudiante las instituciones políticas de una nación cualquiera, en la última etapa de su desarrollo, y no hacerle conocer, siquiera sea en una rápida ojeada, el trayecto recorrido para llegar a ese punto, es privarlo de todo lo que puede ayudarle a comprender el cuadro que aquéllas le presentan. Peor todavía es inclinarlo a pensar que las instituciones surgen un buen día, inventadas por un hombre, por una asamblea o por un pueblo; que otras surgirán mañana, por idéntico sistema, si las de hoy no satisfacen, artificiosamente creadas por la inteligencia humana, concepción absurda y todavía más funesta que absurda, que ha costado al mundo tanta sangre como los más terribles extravíos del despotismo.

El Derecho Constitucional no estudia modelos acabados, perfectos, en los que un golpe más de la mano del artista destruiría la armonía de las líneas y arruinaría la obra realizada merced a esfuerzos admirables de labor y de genio. El constitucionalista no encuentra en sus investigaciones esos arquetipos, forjados en el mármol o en el bronce, que presentan en la materia inanimada, la perfección impecable de una belleza eterna. Ante sus ojos desfilan pueblos en marcha, sociedades que van desarrollando paulatimamente sus fuerzas, organismos en constante proceso evolutivo. Sorprenderlos en el momento actual, estudiarlos en las formas que en vano tratarían de dar a ese proceso una fórmula concreta, es condenarse a no conocer sino vanas exterioridades, que nada valen

y que nada enseñan. El Derecho Constitucional es ciencia de movimiento y de vida de aquí su íntima relación con la historia, toda vida, toda acción, de aquí la necesidad, aún en el momento actual, de penetrar hasta lo más íntimo de las sociedades, para conocer su verdadera estructura, de la que los textos constitucionales son apenas un pálido reflejo, cuando no una síntesis desfigurada, contrahecha, que da origen a los errores más lamentables

No pretendo inventar nada al proceder en esta forma, pues no hago más que ponerme a la altura del sentimiento universal. Recién hoy trasciende hasta nosotros el movimiento que hace diez años agitó profundamente a la Europa intelectual, transformando la enseñanza superior, de profesional en social, y elevándola de la explicación estéril de los textos a la investigación de los principios fundamentales y a las grandes concepciones históricas. La misión social de las Facultades de Derecho, su importancia como institución nacional son hoy reconocidas en los grandes centros del pensamiento y proclamadas por las más altas autoridades científicas. Es para nosotros un axioma que las Facultades de Derecho no deben formar abogados sino juristas, y no sólo juristas sino también hombres de gobierno. Y si esto es verdad en tesis general, más debe serlo en nuestro país, donde, siendo escasos los centros de cultura política, de la Universidad han salido y saldrán todavía, durante largo tiempo, los primeros hombres públicos, los tribunos más prestigiosos, los más altos funcionarios de la administración y los más dignos representantes del pueblo. Los doctores —según el término corriente, al que el público quita la c— llenan, desde tiempo atrás, las páginas de nuestra

historia política y han de llenarlas todavía, contra las resistencias implacables de la mediocridad y de la ignorancia. Necesario es, pues, que las Universidades tengan en cuenta esas condiciones de su destino social y político, abriendo sus planes de estudio a las fecundas concepciones de la filosofía política y a las grandes síntesis históricas

La tendencia contraria ha imperado durante mucho tiempo en el país. Se puede afirmar que recién tratamos de salir del período en que las Facultades de Derecho sólo forman abogados. "Los textos ante todo", escribió Demolombe en el prefacio de su obra monumental, y Beugnot repetía constantemente a sus discípulos: "No conozco el Derecho Civil, sólo conozco el Código Napoleón". Salvo raras excepciones, por tales principios han estado constantemente dominadas nuestras aulas. Se tomaba la ley, forma concreta y precisa del pensamiento jurídico de una sociedad, considerándola como etapa definitiva, no como uno de tantos momentos del largo proceso evolutivo. Se estudiaba cada una de las prescripciones del derecho codificado, y luego, espíritus avezados a la gimnasia del razonamiento deductivo estiraban y torturaban esas prescripciones para abarcar el mayor número de casos. De aquí el predominio de un espíritu legista, estéril y raquítico, desarrollando facultades inferiores de la inteligencia a expensas de las facultades más nobles, petrificando los espíritus en un molde estrecho que les impide, a la vez, elevarse y expandirse. De aquí la aparición en escena de una casta híbrida de abogados procuradores, de leguleyos más o menos hábiles, pero sin elevación moral y sin amplitud de miras, denunciada y anatematizada, no hace muchos días, por un distinguido profesor de

la Facultad de Buenos Aires como un argumento contra los que allí desean operar una evolución a *rebours*, separando el doctorado de la abogacía y suprimiendo en ésta todo lo relativo a ciencias sociales y políticas. Funesta, esa tendencia, en el derecho privado, fácil es comprender hasta qué punto lo será en las ciencias que acabo de mencionar, hasta qué punto lo será en la materia objeto del programa que presento. Siendo las constituciones menos precisas que los códigos, por lo mismo que son menos extensas y que sólo enuncian principios fundamentales o reglas de gran generalidad, los esfuerzos del razonamiento deductivo no bastan a llenar los vacíos que deja en la vida de un pueblo la obra de sus constituyentes. Esos vacíos tienen que ser llenados por el trabajo constante de las fuerzas de la sociedad, por una labor paciente y fecunda, casi insensible, por esa sabiduría práctica de que habla Macaulay, que consiste en proveer a las necesidades de cada día con expedientes de cada día. Esto es lo que no comprenden los que quieren limitar el estudio del Derecho Constitucional a la explicación de los textos y a su interpretación cuasi silogística. De aquí, dos consecuencias igualmente lamentables como los anhelos y las necesidades de un pueblo no desaparecen porque no hallen cabida en la letra de los textos constitucionales, surgen la desconfianza, el escepticismo, la falta de fe en una constitución ineficaz, sentimiento que conduce al despotismo, o bien el convencimiento de la necesidad de reformas violentas, que conduce a la anarquía.

En realidad, los textos, por sí solos, poco o nada ofrecen al espíritu. Si fuera posible aplicar la radiografía para juzgar la capacidad intelectual del estudiante, el maestro que procede con arreglo a las ideas



que combato quedaría espantado de la esterilidad de su acción. Puede pasarse días y días detallando ante sus alumnos la exterioridad de la armazón constitucional de una sociedad suponiendo que aquéllos fueran capaces de interesarse en asunto de suyo tan poco atrayente, y atribuyéndoles, además, grandes facultades de asimilación, no por eso dejaría de ser nulo el resultado de tan desatentado esfuerzo. Que sepa un estudiante que la edad de 25 años es la generalmente exigida para ocupar un puesto en la Cámara popular, que Inglaterra y Costa Rica reducen el número a 21, y Austria, Holanda, Italia, Suecia, Noruega, etc., lo elevan a 30 ¿qué agrega esto a su capacidad intelectual? ¿En qué forma y en qué grado se ha nutrido su espíritu? De ningún modo: lo que hay que estudiar, lo que vale, lo que tiene significación es la índole de esas corporaciones en cada país, su origen, sus tendencias, la misión que desempeñan en la vida nacional.

Que se enseñe a un estudiante, y que éste lo aprenda, cómo se constituye la mesa o presidencia de los cuerpos legislativos en los Estados más importantes: nada sabrá sin embargo, nada que valga el esfuerzo que se le exige si no profundiza la enorme diferencia que hay entre esos presidentes, el abismo que media, para poner un ejemplo, entre el *speaker* de la Cámara de los Comunes, árbitro imparcial entre los partidos, y el personaje político que desempeña ese cargo en el Congreso Americano explotándolo en provecho de la colectividad a que pertenece. Que un profesor describa a sus discípulos, con los detalles más minuciosos, la institución ministerial, las necesidades a que responde, la forma en que se organiza, las condiciones que los diversos códigos constirucio-

nales exigen a los ministros, y que sus discípulos retengan admirablemente sus explicaciones no habrá hecho nada, nada que impida lamentar el tiempo dedicado a esa labor si no les hace conocer los caracteres originales que dicha institución presenta en los diferentes pueblos, no ya sólo con arreglo a la clásica división entre gobierno presidencial y gobierno de gabinete, sino aún dentro mismo de cualquiera de tales categorías. Es que hay que ir al fondo de las cosas, estudiar las instituciones en su vida misma, no el trazado que de ellas se ha hecho. En el inmenso mundo moral y social, en ese árbol humano de que habla Taine combatiendo la misma tendencia que combato, árbol de raíces y ramas innumerables, quien sólo conoce la corteza nada conoce, nada que no sean vanas exterioridades, apariencias estériles y engañosas. Es necesario buscar bajo esa envoltura los verdaderos agentes vitales, la savia rica y fuerte que sostiene y alimenta al árbol, los conductos que traen y llevan esa savia, distribuyendo así la fuerza y la vida.

Daré, más tarde, un desarrollo mayor a estas ideas, fundándolas con alguna extensión y contestando las objeciones que podrían sugerir. Por el momento, basta lo dicho para dejar bien definida la orientación del programa que presento y explicadas sus radicales diferencias con el programa vigente. Entro, pues, a expresar la forma concreta en que podrían aplicarse los principios que dejo sentados, la distribución de la materia en los dos años del curso, la ordenación que recibirán las diversas partes, los límites en que será necesario colocarlas para que puedan ser estudiadas y dominadas en el período que el plan de estudios ha consagrado a esta ciencia.

### CAPITULO III

#### DIVISION DEL CURSO

Dos años, consagrado el primero a los principios generales de organización social y política; el segundo, al derecho constitucional comparado, entendiéndolo por éste, como ya lo he dicho, no la confrontación, en cierto modo mecánica de los textos de las diferentes constituciones, sino el estudio de la vida institucional de los pueblos en sus antecedentes, en los factores capitales de su evolución, en las fuerzas morales que en el momento actual animan las instituciones esto es lo que propongo en mi programa. Un año en el que se refundirían y condensarían los dos del programa vigente, notablemente reducidos por la eliminación de elementos extraños y la supresión de detalles inútiles o al menos de poca importancia; y otro, en que la juventud sería iniciada en los secretos de la vida constitucional de cierto número de Estados, secretos cuya clave no se encuentra en la letra fría y muerta de los Códigos. Un año, que sería más bien preparatorio, exhibiendo a los jóvenes la armazón, el esqueleto de esos organismos institucionales, para presentárselos, en el año siguiente, en posesión de todos sus atributos y animados por la chispa divina de la vida. Tal es mi plan, distinto por completo del que se ha seguido hasta el presente y que, por lo mismo, debo fundar con alguna extensión, no sólo para convencer a los demás sino para robustecer mi propia convicción de no estar en error

frente a los maestros nacionales y extranjeros que han adoptado y aún adoptan otra senda.

Ese primer curso parecerá muy extenso a los que, conociendo los dos del programa vigente, piensen que ambos van a quedar concentrados en uno solo. Breves observaciones bastarán para convencer de que tal impresión es errónea. Haré notar, ante todo, que una gran parte del actual programa de 1er. curso —que absorbía buena extensión del año escolar— queda reducida a una mínima expresión: me refiero a los capítulos relativos al origen del Estado de sociedad, fundamento del Derecho, nociones sobre el individuo y el Estado y explicación filosófica de los derechos individuales. Agregaré, además, que como el segundo curso del programa que presento ampliará y completará el primero, será posible restringir en éste el desarrollo de numerosas cuestiones. Tómese por ejemplo un tema cualquiera. Los Ministros de Estado Fácil es comprender que no tendrá en el 1er. curso de mi programa todo el desarrollo que tiene en el que se halla en vigencia. Podrá quedar limitado a nociones generales sobre la institución, desde que en el 2º curso asistiremos a su desarrollo y la veremos funcionando en las naciones más interesantes. Ocurre lo mismo con casi todos los capítulos del 2º año del programa actual. En realidad, no se puede decir que todo éste halle cabida en el primero del que presento, sino que se distribuye entre el primero y el segundo, adquiriendo, en éste, caracteres diferentes por una orientación nueva de la enseñanza de la materia.

Por lo demás, existen ejemplos que demuestran la posibilidad de dominar en un año el primer curso del programa que presento, o sea la condensación

de los dos del programa vigente. Así, en Buenos Aires, los ilustres profesores que se han sucedido en el Aula de Derecho Constitucional, no disponían de más tiempo para el desarrollo de toda la asignatura, y hay que tener en cuenta que todos ellos —especialmente los de más reciente data— consagraban varias de sus conferencias al estudio de las instituciones coloniales, que según mi programa tendría cabida en el 2º curso— y que la dualidad de autoridades, propia del sistema federal, requiere en el país hermano una atención que entre nosotros sería excesiva, absorbiendo también algunas lecciones —sin contar con que falta allí precisamente el 2º curso, en el que mi programa completará muchas de las nociones adquiridas en el primero.

A mayor abundamiento, debo agregar que lo que podría recargar un programa como el que propongo para el primer curso y sugerir dudas respecto de la posibilidad de dominarlo en un año, sería el estudio minucioso y detallado de los temas que abarca. Pero un programa de Derecho Constitucional, entendida esta ciencia como debe serlo —al menos como yo creo debe entenderse— no puede tener ese carácter. Insistiré aquí sobre la ya citada diferencia entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo insinuada por De Giovannis, sostenida por Goodnow y aceptada por no pocos tratadistas, colocando en el dominio del primero las normas fundamentales de administración y de gobierno, y dejando para el segundo el detalle de las mismas. Establecida esa diferencia, las proporciones del programa de 1er. curso que presento no pueden considerarse excesivas. Ni la extensión de las materias que abarca puede superar el esfuerzo de un año de tareas universitarias, ni su

naturaleza es de aquellas cuya aridez exige prodigios de voluntad o cuyas complicaciones imponen tortura a las inteligencias

Tomo, para fijar mi pensamiento, uno cualquiera de los capítulos del programa de primer curso las instituciones locales. Si al estudio de los principios generales que las rigen, de su situación frente al gobierno central según las tendencias y los antecedentes de cada pueblo, de las reglas fundamentales que presiden su funcionamiento, se agrega la enumeración minuciosa de atribuciones y el detalle igualmente minucioso de su actividad, es indudable que apenas bastará el curso de primer año para llenar tales exigencias. Pero esta última parte no es del resorte del Derecho Constitucional. No es materia propia de esta ciencia, para concretar y fijar más el ejemplo, la investigación de todas y cada una de las fuentes de recursos de que disponen los centros de autoridad local. Basta al constitucionalista saber si esos recursos existen, cómo se arbitran, cómo se les aplica según la latitud de acción que aquéllas poseen. Lo demás podrá tener cabida en el programa de Derecho Administrativo, pero no la tiene en el de la Ciencia Constitucional.

Y no es sólo el Derecho Administrativo el que puede descargar al programa y al profesor de nuestra ciencia, de muchos elementos extraños. El programa de Economía Política y Finanzas tiene que sustraer al de Constitucional, buena parte de los temas relativos a las facultades de los Poderes públicos en materia de presupuesto, de impuestos, etc. Siempre quedarán a cargo del profesor de Derecho Constitucional las normas capitales que a tales materias se refieren, pero sin entrar al examen detenido de los

resortes de que los respectivos mecanismos se componen, ni de su funcionamiento. Del mismo modo el Derecho Constitucional abarca los principios generales sobre Administración de Justicia y organización de Tribunales, pero el detalle del funcionamiento de los mismos es materia de la incumbencia de los profesores de Procedimientos Judiciales. Por último —para no prolongar demasiado la enumeración— el constitucionalista puede y debe ocuparse en el estudio de las reglas más importantes a que se someten, dentro del derecho público interno, las relaciones exteriores de los Estados; pero, en cuanto a la organización del Cuerpo Diplomático, facultades, deberes, responsabilidades, prerrogativas, y al procedimiento que debe regular esas relaciones, tiene que dejarlo al Derecho Internacional Público. Bajo rubros que sugieren la idea de materias muy extensas, no comprenderá, pues, mi programa de primer curso, sino principios generales, vistas de conjunto, apreciaciones sintéticas en la que, naturalmente, todo lo que no sea rasgo esencial tiene que ser eliminado. Entiendo esa parte de la tarea del profesor como algo preparatorio, como una verdadera introducción al estudio del Derecho Constitucional, según mi criterio concibe esta ciencia en nuestra Facultad de Derecho.

En la idea que preside esa parte del programa —la que se refiere al 2º curso— he puesto todo lo que hay en mi alma de entusiasmo por los altos ideales de la Humanidad, de amor a las instituciones libres, de admiración por todas las bellezas que encierra el desarrollo armónico de los principios liberales. Todo, en este curso, es movimiento, es vida, y el espíritu acompaña ese movimiento y vive en cierto modo esa vida, sintiéndose más bueno y más puro al contacto

de las poderosas fuerzas morales que dirigen el desarrollo de los pueblos. La historia, se ha dicho, es como una bóveda sonora en la que la muerte de un rey produce un eco que apaga con sus vibraciones todos los demás. Pensamiento evidentemente falso, error sólo explicable por un estudio superficial! Bajo la bóveda inmensa de la historia, la voz de los pueblos ahoga todas las otras. Siete siglos han pasado, nadie recuerda, sino cuando alguna lectura lo impone, la desaparición de ciertos reyes, destronados o ajusticiados, y entretanto, aún vibra el eco del suceso que diera fórmula concreta a las aspiraciones de la nación inglesa en la pradera de Runymede. Sobre todos los reyes y sobre todos los individuos, por alto que haya sido el destino que sus cualidades o su cuna les deparraran, ha estado siempre y está el trabajo incesante de las sociedades, en marcha, de una manera más o menos constante, hacia un ideal de justicia y de verdad, y es ese trabajo lo que el profesor de Derecho Constitucional ha de presentar a sus discípulos en el 2º año de enseñanza de la materia, si es capaz de darse cuenta de todo lo que hay de grande en la misión que se le confía y del alcance moral que tiene el título —superior para mí a todos los que pueden honrar a un hombre— de maestro de la juventud!

Tampoco esta materia puede resultar demasiado extensa para tener cabida fácil y razonable en el segundo curso del programa. Lo sería, si se tratara de estudiar hasta en sus últimos detalles todo el desarrollo de las instituciones políticas, en todos y cada uno de los Estados Constitucionales, las fuerzas que han presidido ese desarrollo y las que dominan su actividad en el momento actual. No lo es, desde el punto de vista en que yo me coloco, limitando ese



estudio a los puntos capitales de los temas que abarca, y dentro de cierto número de países, señalados, los unos, a nuestra atención por constituir, en cierto modo, tipos originales, modelos que se destacan en el conjunto por caracteres propios —interesantes, los otros, por haberse formado bajo la influencia de factores análogos a los que se palpan en la vida nacional.

Me he separado, en esta parte de mi trabajo, de los tres libros de derecho constitucional comparado, que podían ofrecermé modelos para planear el 2º curso de la materia tal como yo lo concibo me refiero a la *Ciencia Política* de Burgess, al *Derecho Político* de Posada, y al brillante estudio de Dupriez, sobre los Ministros. El primero escoge como tipos las Constituciones de Inglaterra, Alemania, Francia y Estados Unidos, considerando que representan sustancialmente todas las formas de constitucionalismo desenvueltas hasta el día. El segundo considera necesario agregar España, como tipo especial de monarquía doctrinaria. El tercero prescinde de ésta para agregar, en cambio, las Constituciones de Bélgica, Suiza, Italia y Prusia, aunque siempre restringiendo el estudio, como el título de su obra lo indica, al Poder Ejecutivo y muy especialmente a la institución del Ministerio. Yo no he podido seguir en absoluto ninguna de estas sendas. Comprendo, en el programa de 2º año, el estudio constitucional de Inglaterra, Francia, Alemania y Suiza, en Europa, seguido de un capítulo breve y sintético sobre otros Estados; de la Unión Americana, en América, seguido de un capítulo también breve y sintético que abarca Chile, Brasil y la República Argentina, para entrar después al estudio de las instituciones nacionales.

Inglaterra se impone a la atención de todos los que

en estos temas se ocupen, como la fuente de todas las libertades, como la cuna del Derecho Constitucional. Nada tan rico en altas enseñanzas como la formación de sus instituciones por el desarrollo natural y espontáneo de poderosas energías morales que las barreras más imponentes no han sido capaces de contener. En ellas se han inspirado todos los apóstoles del Derecho, en esas aguas purísimas han bebido todos los pueblos sedientos de libertad. Ofrecerlas a la juventud estudiosa es abrirle una escuela de la más sana y más fecunda sabiduría práctica, poner a su alcance un curso de moral cívica y de filosofía política, igualmente indicado para tonificar la fibra del carácter y para enaltecer las facultades del espíritu.

De Francia tampoco sería posible prescindir. La gran revolución que, según la frase de Saint Beuve, dio al mundo una nueva ley, producida como la del Sinaí, entre los estampidos del trueno y las claridades del rayo, sigue siendo uno de los factores principales de la civilización contemporánea y una de las fuentes más ricas de los principios políticos imperantes. La reacción que en los últimos tiempos se ha producido contra ella pretendiendo obscurecer la soberbia grandiosidad del edificio con el examen de sus detalles, considerados aisladamente y no como partes del conjunto, no resiste a la crítica reflexiva y libre de prejuicios. La obra monumental de Taine adolece de tal defecto y su tesis falla por ese lado. Hombre de sistema en los estudios filosóficos, continúa siéndolo al entrar en el terreno de la historia. Crítico del espíritu clásico, ha dicho un publicista contemporáneo y clásico él mismo a pesar de todo, enemigo de Rousseau y Rousseau invertido, considera al hombre malo como aquél lo juzgaba bueno, y sus "Orígenes de la Francia

Contemporánea" son el silogismo de tal premisa aplicada al período más sorprendente de la vida nacional francesa. No hace honor siquiera, como Renán, bien poco indulgente por otra parte, al carácter *grandioso y fatal* de la revolución, y justo es reconocer que, por afán de novedad o por espíritu de partido, muchos espíritus han compartido su juicio. Sin embargo, los principios que legó al mundo aquel gran estallido del espíritu humano brutalmente oprimido durante siglos por todo el peso de la vieja organización, imperan todavía en las naciones más libres de la tierra, y si no es posible hacer de la revolución aquel famoso bloc de que hablara Clemenceau, si la historia tiene que reconocer en ella buena parte a los peores instintos y a las pasiones más innobles de la naturaleza humana, no por eso dejará de señalarla como el comienzo de una nueva era —despertar o resurrección, aurora de libertad y de vida, espléndida florecencia de gérmenes paralizados en su desarrollo, durante siglos, bajo la férrea capa de la superstición y de la servidumbre.

A este solo título, pues, el estudio de las instituciones francesas tendría en el aula de Derecho Constitucional singular atractivo. Agréguese que la forma actual de su organización política significa el primero y más consistente ensayo de aplicación del gobierno de gabinete a la forma republicana, y se comprenderá que le haya dado importante lugar en mi programa.

Alemania y Suiza ofrecen gran interés también por diferentes conceptos. esta última, como tipo que tiende a aproximarse cada vez más a la democracia primitiva, y aquella porque presenta la originalidad del Imperio Federativo, y el consorcio, aparentemente

ilógico, de un poder monárquico rigurosamente organizado, con la aplicación amplia del sufragio universal.

En cuanto a la Unión Americana, se podría considerar superfluo decir algo respecto de la importancia de su estudio. Rama desprendida de un tronco sano y fuerte, aquella sociedad extraordinaria es una lección viva de actividad republicana, una verdadera escuela de libertad. Los principios constitucionales de la Inglaterra, trasplantados a una tierra nueva y rica, virgen de toda vinculación feudal y de todo estigma aristocrático, adquirieron vigor en las colonias primero y en la confederación después, para encontrar su fórmula definitiva en la organización federal de 1787. Un trabajo lento de adaptación de las instituciones de la metrópoli a las peculiaridades de la colonia, dio por resultado la constitución de una sociedad política que, habiendo nacido bajo los más siniestros presagios y dado sus primeros pasos bajo los más sombríos vaticinios, constituye hoy el asombro del mundo entero. Las instituciones de la gran república comparten hoy con las inglesas el prestigio universal, y la orientación de casi todas las repúblicas del continente está dirigida por las primeras. Presentan ellas, por lo demás, frente al tipo constitucional caracterizado por la confusión de poderes, el tipo de la separación acentuada entre los centros diferentes de autoridad, y a ese solo título, aún prescindiendo de los anteriores, merecerían el puesto que les asigno en el programa que proyecto.

Completado ese estudio por una ojeada general a las instituciones de España, Italia y Bélgica en lo relativo a Europa, y de Chile, Brasil y la República Argentina en lo relativo a nuestro continente, llegaremos, en posesión ya de numerosos elementos cuya

utilidad es indiscutible, a los capítulos pertinentes a nuestro país, estudiando su organización en sus antecedentes coloniales, en el punto inicial del acto constituyente y en el desarrollo que ha dado a las instituciones el trabajo incesante de setenta años de labor. Conoceremos, así, no la letra fría y muerta del Código Fundamental y de las leyes que han completado sus prescripciones, sino las fuerzas que han producido y sostenido la existencia nacional, los factores que han intervenido en su evolución política dándole la forma que ha alcanzado en el actual momento, y los que hay que tener en cuenta para apreciar, siquiera sea de un modo aproximado, los rumbos de su evolución futura.

Será, ése, el término del programa que presento. Sus rasgos característicos, como habrá podido verse, quedan condensados en estas dos ideas directrices: hay que estudiar el desarrollo constitucional de los pueblos en las transformaciones sucesivas de la ley escrita, y en las fuerzas que a esas transformaciones han concurrido, hay que estudiar las Constituciones no sólo en los textos que les han dado expresión concreta en un momento fijo, sino en la vida misma de los pueblos, en su actividad política, tan diferente por lo general de lo que aquella fórmula indica. Insinué, al principio, estas ideas, para que al presentar la división de las diversas materias de la asignatura en los dos años del programa, fuera posible ver que obedece a un plan científicamente trazado. Tócame, ahora, desarrollarlas y sostenerlas, para demostrar que en ellas está la verdad, que la enseñanza del Derecho Constitucional no debe obedecer a otras tendencias ni recibir otras inspiraciones

#### CAPITULO IV

### LA HISTORIA Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL

Ambas ideas podrían resumirse en un solo propósito fundamental traer el Derecho Constitucional del mundo de las ficciones al mundo de las realidades, hacer que la juventud forme su espíritu al contacto de los pueblos, no al contacto de los códigos. Es, hasta cierto punto, aplicar lo que la crítica ha dejado intacto en aquel soberbio edificio de la escuela histórica, despojado de su concepción panteísta del derecho y su interpretación demasiado estrecha del principio fundamental de la importancia del elemento histórico en la legislación. Es, remontrándose más lejos aún, y prescindiendo de Herder, señalado como el punto inicial de la referida escuela, colocar la ciencia jurídica en el terreno en que ya la pusiera, reaccionando contra ciertos abusos del espíritu filosófico, el sentido admirable de Montesquieu. Regla aplicable a organismos en movimiento y en actividad perpetua, la constitución política de un pueblo es movimiento, es actividad, es vida, y como tal debe ser estudiada, no sólo en el momento actual, sino en sus antecedentes históricos. La Humanidad, se ha dicho, está constituida más por la obra de los muertos que por la obra de los vivos. Por lo menos, es indudable que la labor de los vivos encierra enigmas indescifrables si no se la interpreta buscando la clave en la labor de los muertos. El día de hoy no es más que uno de tantos eslabones en la cadena

eternamente repetida del ayer y del mañana. Roto un eslabón, los demás aparecen como fragmentos dispersos, cuya naturaleza escapa a la investigación. Por eso, el Derecho Constitucional, estudiado tan sólo en un momento de su desarrollo, deja en el espíritu vacíos que hacen su conocimiento inútil y hasta perjudicial. Como los lectores de una novela de folletín que sólo conocen los últimos números, pueden, los que así lo aborden, llegar a darse cuenta del desenlace, pero formándose una idea generalmente equivocada de los personajes, de la acción y de la tesis que campean en la obra. Un escritor ruso, que las traducciones francesas han traído a nuestro mundo intelectual, Korkounov, ha caracterizado así los tres elementos que determinan la existencia y el carácter de una sociedad: primero, condiciones naturales en que se mueve, segundo, su pasado; tercero, el ideal constituido por la experiencia del pasado, de otro modo la vida histórica, las condiciones presentes, por último las aspiraciones mediante las cuales el hombre, dotado de conciencia y de memoria, se transporta del pasado al porvenir. Es evidente que no se podría encarar de otro modo un curso de Derecho Constitucional. Es evidente, que antes de estudiar la vida constitucional de los pueblos en el momento en que nuestra mirada los sorprende, hay que apreciarla en su desarrollo histórico, para remontarse después al futuro, en cuanto pueden abarcarlo las previsiones humanas.

Prescindir de esa parte histórica es mutilar nuestra ciencia de un modo imperdonable. La historia es el cuadro natural de los estudios sociales y políticos. Lo es, ha dicho Boutmy en un magnífico estudio publicado en la "Revue de l'enseignement superieur",

bajo todas sus formas y las denominaciones más variadas historia de la formación de los Estados, historia diplomática, historia legislativa y parlamentaria, historia financiera y fiscal, de las armas, de las instituciones militares; todo ello aclarado por la etnografía, la geografía política, las estadísticas comparadas, que son también historia como representación de objetos en movimiento "Toda solución en que no figure, no es más que ciego empirismo o vana ideología, extraños a la ciencia en uno u otro caso". Como es natural, tan variados elementos se refieren al conjunto de las ciencias sociales y políticas. Cuando, como en este caso, de una sola de sus ramas se trata, es posible prescindir de la mayoría y limitarse a las menos. Hay que conceder siempre, no obstante, buena parte a la historia, so pena de hacer de una ciencia viva una ciencia muerta. No existe, en todo el proceso evolutivo de la humanidad, una solución de continuidad, no hay elemento despreciable, no hay revolución repentina. La que más lo sea para el observador superficial pierde, al examen atento, ese carácter de *prole sine matre creata*, igualmente anticientífico en el mundo moral y en el mundo material. Los días más sombríos y en apariencia más estériles de la historia, encierran más o menos oculta una labor dolorosa, pero fecunda. Así, estamos ya lejos de la época en que Voltaire decía que la Edad Media no ofrecía más interés que el que pudiera ofrecer la historia de los lobos o de los osos, y pensamos más bien, como lo ha sostenido Blondel, en un brillante y erudito estudio sobre el desarrollo comparado de Francia y Alemania, que cuando al salir de ese período se tropieza con una civilización robusta y una organización social notable, no se debe creer en una expansión



repentina y espontánea, sino que nos hallamos en presencia de los resultados de una evolución regular.

Y ya que hablo de la Edad Media, séame permitido detenerme un momento para dar forma precisa y concreta a la argumentación que desarrollo. Permítaseme hacer alto en el momento en que Carlo Magno ha dejado su puesto a las rivalidades de aventureros feroces y se disloca el imperio, guardando sólo rasgos tenues, casi desvanecidos, de la obra de aquel "bárbaro enamorado de la civilización". Desaparece la unidad romana, el feudalismo la reemplaza. Sea, como durante tanto tiempo se creyera, institución peculiar de la raza germana, explicada principalmente por caracteres étnicos, o fenómeno universal que presentan todas las razas bajo la influencia de factores determinados como lo dejara insinuado Fustel de Coulanges y lo sostiene resueltamente Seignobos, el hecho es que esa manifestación especial de la vida social y política abarca la Europa entera. Galo-romanos, eslavos, bávaros, sajones, húngaros, todos pasan por ese régimen. Tomémoslo, pues, tal como se presenta, para buscar las consecuencias que interesan al estudio en que estoy empeñado.

De un punto de partida idéntico, se llega a las conclusiones más opuestas. Concreto la cuestión a los pueblos en que el fenómeno se destaca con caracteres más definidos, tal vez porque les ha tocado durante largo tiempo absorber casi exclusivamente la atención general. El feudalismo inglés conduce a la monarquía limitada; el feudalismo francés es avasallado por la monarquía, y termina en el absolutismo. Por uno de esos contrastes frecuentes en la historia, casi al mismo tiempo que el parlamento inglés adquiría influencia poderosa en el gobierno,

con la revolución de 1688, todos los centros más o menos autónomos de autoridad desaparecían frente al poder absorbente del monarca francés, y el bill de derechos de 1688 encuentra su reverso en la célebre frase, tan profunda como inconscientemente prodigada. El Estado soy yo He aquí un fenómeno que no escapa a la perspicacia de los estudiantes de Derecho Constitucional les basta la confrontación de fechas, al pasar, en cualquiera de los tratados que llegan a sus manos, para percibirlo, y percibirlo es advertir que un pueblo, el inglés, siete siglos antes que los demás, creaba, inventaba —pues para quienes prescinden de la historia, las instituciones son creación o invento de los hombres— creaba, inventaba, digo, las garantías tutelares de la libertad y el esbozo del sistema representativo. ¡Qué cúmulo de errores, de extravagancias y de absurdos tiene que salir de semejante laguna en la enseñanza! ¡Qué noción más extraviada de las instituciones y de su funcionamiento! Y lo peor es que, dado el carácter que, según ya dije, corresponde a las Facultades de Derecho en nuestras sociedades, no quedan reducidos esos extravíos al campo de la teoría, a la región abstracta de las ideas, sino que se transportan al terreno de la acción y resultan factores de perturbación y de desorden.

Es necesario, pues, remontarse hasta esa edad remota, menos lejana de nosotros de lo que las fechas dicen, y poner ante los estudiantes las causas que determinan el indicado fenómeno la existencia temprana en Inglaterra, de una unidad nacional bastante fuerte que resiste con energía a las influencias extrañas, llegando hasta ligar los altos dignatarios eclesiásticos contra el Papado, aliado, en un princi-

pio, del monarca, unidad que crea una fuerza invencible de resistencia contra reyes que han perdido, por su ineptitud y su cobardía, una parte considerable del patrimonio nacional; la institución del *Comitatus* creando junto a la antigua nobleza de *eorls* una nobleza de *thanes* abierta a las demás clases, pronta a confundirse con ellas y a constituir, por esa unión, la energía que más tarde dará impulso en la Cámara de los Comunes a las grandes inspiraciones liberales; la existencia de un número de hombres libres, mayor que el que pueden exhibir en aquellos tiempos las demás naciones europeas y de cierto número de burgos rurales importantes, vinculados estrechamente a los propietarios de los campos, factores que proporcionan a la nobleza menor, el auxiliar que necesita para no ser absorbida por las clases superiores; la escasa extensión y la relativa unidad del territorio de la Inglaterra de entonces, permitiendo a los señores formar ligas de difícil constitución en Francia, donde cada feudo es un Estado y donde las distancias impiden a los señores una acción conjunta y solidaria; la institución inglesa de la justicia real viajera, necesitando buscar entre los caballeros y los propietarios libres, sus auxiliares indispensables, lo que levanta más aún el nivel de aquellas clases, acercándolas a las superiores — todos esos factores deben ser conocidos y estudiados, si no se quiere penetrar a ciegas en el examen del derecho constitucional inglés, porque todos ellos concurrieron a dar a ese gran pueblo la cohesión admirable, lo mismo frente al extranjero que frente al enemigo interior, al déspota, al tirano, que hace de su historia el objeto de estudio más atrayente para los espíritus libres y el más útil para los pueblos que aspiran a serlo!

He aquí un ejemplo bien convincente en favor de la tesis que sostengo. Cincuenta encontraría para demostrar que si se rechaza el concurso de la historia, las instituciones inglesas encierran enigmas insolubles. Ahí está esa Carta Magna, considerada hoy todavía como el monumento imperecedero de la libertad británica: todos los autores la comentan, todos los pueblos la admiran, y, sin embargo, treinta veces confirmada, es otras tantas violada, y desde su primera confirmación, Enrique III elimina de sus cláusulas la más importante: la relativa a la participación del Consejo en el voto de los arbitrios. Sólo la historia puede hacernos saber que no es misterio tal misterio; que independientemente de sus resultados inmediatos, aquel documento tuvo la virtud preciosa de ofrecer un punto de concentración a la antigua *isonomy* de las clases inglesas, arrojando al espíritu nacional, ha dicho Boutmy, un nombre y una fecha, símbolos de la lucha épica en que una nobleza feudal, potentemente agrupada en cuerpo aristocrático, hizo ver en plena Edad Media el espectáculo de una sociedad política consciente, defendiendo las libertades de todos por el órgano de sus jefes naturales. A veces, un acontecimiento lejano y aparentemente aislado, encierra la explicación de todo un conjunto de manifestaciones extrañas a él para el observador superficial, y así se ha podido atribuir a Waterloo influencia poderosa, sino decisiva, en la estructura político-social de la Inglaterra, hasta el último tercio del siglo XIX. Cuando el cañón de Bulow, retumbando de repente hacia el pie de las colinas de Planchenois, anunciaba al duque de Wellington el término feliz de su heroica resistencia, y al mundo, el derrumbe final de la prepotencia

napoleónica, marcaba también, por la repentina baja en el precio de los productos agrícolas a causa de la paz y por la supresión del curso forzoso, determinantes de una profunda crisis entre los pequeños propietarios rurales, un paso decisivo hacia el régimen de los latifundios y hacia la sustitución, por una oligarquía estrecha y despótica, de la oligarquía liberal, que constituyera durante siglos el nervio y la vida de la Inglaterra.

Pero, ¿serán estos ejemplos más bien que demostración de una tesis general, rasgos peculiares de la nación inglesa? ¿Será menos necesario el estudio histórico de las instituciones, para conocerlas y apreciarlas cuando se trate de otros pueblos? Absolutamente no. Nadie puede conocer la organización del Imperio Alemán sin conocer el desarrollo de la unidad alemana. Por eso, el criterio exclusivamente jurídico falla en la interpretación del acto constitutivo del Imperio, de su naturaleza, de su acción presente y de su orientación futura. Burgess se ha elevado con elocuencia contra ese criterio que pretende resolver tales problemas, ateniéndose a los viejos moldes y a las antiguas formas con prescindencia de las fuerzas que aprovecharon esos moldes y esas formas, para llevar a cabo una revolución trascendental. No es posible, según él, explicar el suceso por reglas jurídicas. Aquello, dice, no era ya *rechtsfrage* sino *machtfrage*, acto de fuerza, no de derecho; y, en consecuencia, la formación del Imperio Alemán no es la simple fusión de soberanías aisladas con arreglo a los principios que rigieron a éstas, lo que colocaría la autoridad central en el Bundesrath, sino la agrupación espontánea de fuerzas nuevas, según los principios naturales de atracción y repulsión, y amoldada,

hasta donde era posible, a los antiguos moldes y a las viejas ficciones.

Y quien habla de Alemania puede hablar de Francia como puede hablar de los Estados Unidos, como puede hablar de nuestro país. La constitución francesa de 1875 no se concibe ni se comprende sino como el producto de un momento histórico especialísimo en el que los republicanos no eran capaces de fundar la República y los monarquistas no eran capaces de encontrar la fórmula práctica de la monarquía; y la adaptación a la Tercera República de un régimen que sofoca hasta los últimos gérmenes de la independencia local, no se explica sino remontándose más lejos aún, para reconocer en esa organización centralista, el sello indeleble del genio avasallador de Napoleón I. Del mismo modo, las instituciones de la Unión Americana tienen caracteres originales que sólo se conciben por antecedentes históricos. Así, el presidente de la Unión es, en el papel, un personaje que refunde al monarca británico y al gobernador de Estado, un Jorge III, dice Bryce, con las limitaciones que aconsejaba la experiencia, la dura experiencia de una autoridad real excesiva que había hecho inevitable la guerra. Igualmente, nadie puede conocer nuestro Derecho Constitucional sin estudiar los antecedentes históricos, las circunstancias en que surgió el país a la vida independiente, los factores que han acompañado y dirigido su desarrollo. Nadie podría, para citar un caso, explicarse el capítulo de la Constitución relativo al gobierno y administración interior de los departamentos sin remontarse a la época en que imperaban en el Plata las ideas centralistas prestigiadas por el genio de Rivadavia, y, más lejos aún, al descenso moral de los antiguos

cabildos, legando a nuestra historia una página de oprobio frente a los triunfos del invasor brasileño. En todas partes encontramos, pues, comprobada hasta la evidencia la necesidad de buscar en la historia constitucional de los pueblos, la fuente de luz que puede disipar las obscuridades que su organización política ofrece al juicio de los contemporáneos.

## CAPITULO V

### LOS PELIGROS DE LA HISTORIA

Preveo la objeción y voy a contestarla Para ciertos espíritus —no ciertamente faltos de perspicacia ni de ilustración— la medalla que he exhibido tiene su reverso El estudio del pasado da origen a errores funestos y el conocimiento de la historia ha engendrado lastimosos extravíos políticos Al contacto de la antigüedad, que la distancia nos presenta con facilidad idealizada, despiértase en el hombre una aspiración mórbida que Zola llamara la lírica nostalgia de las antiguas edades Francia ha sentido, en más de una ocasión memorable, dicho mal, con todo un séquito de terribles consecuencias. Se ha señalado ya, por escritores eminentes, la influencia enojosa que tuvieron esas tendencias sobre los hombres de la gran revolución, habituados, dice Emile Bourgeois, por el espíritu clásico que desde la infancia los dominara, a ver en Grecia y Roma los focos primitivos de la libertad, sus gobiernos como las únicas formas posibles de gobierno libre, el mundo antiguo como la edad de oro cuya resurrección se deseaba con pasión tanto más vehemente, cuanto que las doctrinas de Rousseau enseñaban que el hombre tenía que remontarse a sus orígenes para reconquistar la felicidad y las buenas cualidades de su naturaleza El mismo Bourgeois recuerda y cita las palabras con que Fustel de Coulanges señala como una de las grandes dificultades que se oponen a la marcha de la sociedad



moderna, el hábito de tener siempre ante los ojos la sociedad griega o latina, y de ver siempre los pueblos antiguos al través de las ideas y de los hechos de nuestros tiempos, engañándonos así, sobre ellos como sobre nosotros mismos

Sí todo esto es cierto, pero no proviene del estudio de la historia, sino de su ignorancia y del desconocimiento de las leyes. Para los poetas, Grecia es la cuna de la libertad. La historia enseña, sin embargo, que la libertad griega fue una férrea esclavitud. No era el hombre más libre en Esparta que en Persépolis, ha dicho Renán. El Estado, entidad superior y privilegiada, se encargaba de realizar todo el destino humano, absorbiendo al individuo en sus pensamientos, en sus actos, en sus tareas, en sus placeres, y siguiéndolo, desde la cuna, en todos los instantes de su vida. Duguit, en su novedosa concepción del Estado y del derecho objetivo, después de sentar como verdad inconcusa que entre socialización e individualización no existe antagonismo sino paralelismo —lo que desde cierto punto de vista podría ser exacto— refuerza su doctrina con el ejemplo de las ciudades griegas, donde según él, la socialización más vigorosa se armonizaba con el concepto más desarrollado de la personalidad individual, pero, fácil es ver en tal afirmación el producto del esfuerzo del espíritu de sistema que pretende amoldar los hechos a reglas preconcebidas, en lugar de ajustar las reglas a los hechos. La característica de las ciudades griegas fue la concepción del Estado soberano, sin límite ni restricción alguna, la sumisión absoluta del individuo a sus mandatos, no sólo en la vida pública sino en la privada, hasta en lo más íntimo de sus sentimientos, hasta en lo más recóndito de sus ideas.

Diferencia de inclinaciones y de tendencias harán el sistema más o menos suave, más rígido, más severo entre los dorios, más atemperado bajo la influencia del carácter jónico, dulce, delicado, enamorado del arte, con su ideal de la vida tranquila y apacible, que hace del amor, con Platón, la virtud que serena el espíritu, y del pensamiento, con Aristóteles, un estado de reposo. Pero el cisne de Platón no es un ave de libertad y Aristóteles está lejos de la concepción del derecho individual. El régimen, en sus fundamentos, es siempre el mismo, y el mismo en su conclusión, o sea en el despotismo.

Así también es Roma. Dentro de los muros de la ciudad y bajo el rigor estricto del derecho quirritario, esa concepción es tanto o más estrecha que en las ciudades griegas. Después, al ensancharse las fronteras con la conquista, en la inmensidad del imperio relajáronse un tanto los principios del derecho público, mientras el derecho privado adquiría flexibilidad por la penetración del *jus gentium*, surgiendo así el verdadero derecho romano, aquel que ha merecido la denominación brillante de razón escrita. No hay que forjarse ilusiones, sin embargo: subsiste, a pesar de todo, la misma teoría de la autoridad, el mismo concepto del Estado, y cada vez que se ponga en cuestión ese concepto, se le verá reaparecer con toda su severidad y su ciego absolutismo. Que sobrevengan las guerras civiles, que la sociedad fatigada, despedazada, se entregue al triunfador en ellas o en las guerras nacionales, y surgirá una máquina formidable de opresión: el cesarismo, la absorción absoluta de toda voluntad y de toda personalidad por la personalidad y la voluntad de un amo todopoderoso.

El error que combato, fuente de los extravíos y

de los desastres a que me he referido, ha llegado a perturbar los espíritus más sólidos. Abramos, por ejemplo, las páginas encantadoras en que Freeman, con un vigor de análisis difícilmente superado, estudia el desarrollo de la Constitución inglesa, y encontraremos la afirmación de que las instituciones que podrían ser miradas como el ideal de la democracia, son las instituciones primitivas, las que por determinación instintiva adoptara la Humanidad desde los primeros pasos. Describe, el autor, el funcionamiento de un gobierno popular en un país en que inmemorial la libertad "sólo menos eterna que las nieves que la guardan", ha conservado intactas las más antiguas instituciones de nuestra raza: en el seno de la libre Suiza, sea bajo las pompas majestuosas del católico Uri o bajo el estilo severo del protestante Apenzell. Ahí están, dice, las instituciones de nuestros antepasados, que fueron comunes a toda la raza teutónica y cuya forma exterior ha desaparecido, pero que encierran los gérmenes de que ha salido en el mundo toda Constitución libre. Freeman no se detiene ahí; esas instituciones tipo no se han limitado, según él, a la raza teutónica; son el patrimonio común de la raza indo-europea. Hasta a los poemas de Homero va el poderoso investigador en busca del modelo, y lo encuentra en el campo Aqueo, delante de Ilión, en el reyno insular de Itaca y hasta entre los dioses del Olimpo. Mas esto, que debió abrirle los ojos, sólo sirve para ofuscarle más, impidiéndole ver que si la organización de los antiguos germanos puede ser la de todos los pueblos Arios, no es la de la Suiza libre de nuestros tiempos: le falta el sello propio de las instituciones libres, la afirmación categórica del derecho individual, que no es tampoco el

rasgo característico de la organización germana, como lo ha probado Brunn, destruyendo así otra de las grandes supersticiones históricas, porque falta en todos esos pueblos el reconocimiento de las prerrogativas de la personalidad humana, fundamento esencial de las instituciones modernas.

Pero, la historia —ya lo he dicho— no es responsable de tales extravíos ni de su consecuencia inevitable o sea de los anhelos regresivos que provocan. Por el contrario, todas sus enseñanzas pugnan contra ellos, restableciendo, en primer término, la verdad de los hechos y demostrando la relatividad del valor de las instituciones, que no deben ser juzgadas en abstracto sino con relación a los pueblos a que serán aplicadas y a las circunstancias todas que rodearán su funcionamiento. La historia es el mayor enemigo de la tendencia funesta a confundir bajo la misma ley, sociedades y épocas diferentes, con absoluta prescindencia de los caracteres propios de cada pueblo y de los elementos que pueden influir en cada ciclo de la vida de la Humanidad. Por lo tanto, el modo de combatir esa tendencia no es suprimir la enseñanza de la historia sino enseñarla bien, creando un curso superior de la materia en el último año de la enseñanza secundaria, y dándole, además, cabida importante en los programas de ciencias sociales y políticas.

## CAPITULO VI

### TRANSFORMACION INCESANTE DE LAS CONSTITUCIONES

Esta última parte de mi trabajo es, tal vez, la que podrá encontrar más resistencias, porque choca con las tendencias, que han predominado hasta el día, en la enseñanza de la materia en nuestra Universidad y choca también con el carácter predominantemente escrito —según dijera Borgeaud— de las constituciones modernas.

Aréchaga, estudiando las prescripciones constitucionales con un criterio poco amplio y poco flexible, pero con claridad y energía difícilmente superables, ha dejado impreso el sello de su espíritu en toda una generación universitaria. El malogrado profesor ha enmudecido, pero su pensamiento vive todavía en el pensamiento de los que fueron sus discípulos, haciendo sentir su influencia dentro y fuera de las aulas

En la Universidad, raro es el profesor que no tiene ocasión de palpar esa influencia, día a día, en la mayoría de la juventud, y yo mismo he podido apreciarla, no hace mucho tiempo, asistiendo al curso de Derecho Administrativo que dicta el doctor Carlos María de Pena, en el cual un joven estudiante hacía el análisis de la ley orgánica de Juntas, para demostrar su oposición con los textos constitucionales, con el mismo criterio lapidario bajo cuya advocación, hace

diez años, recibí las primeras lecciones de la ciencia que motiva este trabajo.

La característica de ese criterio, de ese modo de encarar la enseñanza del Derecho Constitucional, está en hacer de los textos y, lo que es peor, de la letra de los textos constitucionales, moldes inalterables dentro de los cuales ha de entrar fatalmente toda la vida política de un país, en atribuirles la virtud de inmovilizar la sociedad a que se aplican, en el momento preciso en que fueron dictados, sin dejar el más limitado campo de acción al desarrollo espontáneo de las fuerzas sociales

Se estudia así la ley, no se estudia la vida, y, siendo la ley inmóvil, y la vida movimiento y actividad, ese trabajo da por resultado el conocimiento de una organización política que, si existió en algún momento determinado, ya no existe y el desconocimiento absoluto de la realidad viviente. Se adquiere, así, una noción falsa de las cosas, resolviendo los problemas de mayor trascendencia con arreglo a principios que sólo imperan en un mundo ficticio, tanto más lejano de la verdad cuanto más grande sea el rigor con que se aplique el sistema.

No ignoro que existen autoridades imponentes que han sostenido las excelencias del mismo — Dicey, en su "Introducción al Derecho Constitucional", libro de un mérito incuestionable, sienta la afirmación de que el profesor de derecho inglés, debe limitar su enseñanza a la legislación estatutaria y a las prescripciones del *common law*, prescindiendo en absoluto de ese conjunto de prácticas vigentes, a las que el mismo Dicey aplica la denominación intraducible de *understandings* y que constituyen el nervio, la trama íntima de la vida insutucional del pueblo inglés

Pero el eminente autor parte del concepto —ya rebatido en páginas anteriores—, que limita la enseñanza del derecho a las reglas que tienen aplicación práctica diaria ante los tribunales, concepto que aún cuando fuera aceptable en otras universidades, no lo es en las que, como la nuestra, concentran en una misma Facultad, el derecho y las ciencias sociales; y además, quien tal doctrina sostiene se encarga de rebatirla, o al menos de poner en evidencia sus inconvenientes y los vacíos que dejaría en la enseñanza, cuando en uno de los últimos capítulos de su obra demuestra que las convenciones constitucionales imperan con tanta fuerza como las prescripciones estatutarias y como el *common law*, trayendo su infracción tan eficaces sanciones que la sola posibilidad de aplicarlas ha hecho que nunca tengan que ser aplicadas.

Lo he dicho y vuelvo a decirlo con la convicción de que afirmo algo que no puede ser discutido las constituciones son apenas un pálido reflejo de la vida institucional de un pueblo; uno de tantos momentos en el proceso no interrumpido de la transformación de las sociedades. En la imposibilidad de abarcarlo y de preverlo todo, deben abandonar un amplio campo al desarrollo de las fuerzas vivas de la nación. Por eso se puede asegurar que no hay constitución que permanezca estacionaria. Factores sociales y políticos van modificándolas paulatinamente, adaptando sus prescripciones a las diferentes etapas de la vida nacional. No en vano ha dicho del Valle que la Constitución es la forma lapidaria del sentimiento y de la idea de un pueblo sobre la organización de su gobierno en un momento dado, pero que, detrás de esa fórmula, está la vida misma de las naciones.

No en vano ha dicho Mackintosh que las constituciones crecen. Crecen, sí; dentro de las normas generales que la Carta Fundamental expresa, tiene cabida el trabajo incesante de las fuerzas de la sociedad, incorporando a las instituciones, a la vida de los pueblos, a la Constitución misma, puede decirse, un sinnúmero de principios y de prácticas que acaban por tener igual valor e igual eficacia que las más expresas prescripciones contenidas en los textos constitucionales.

Se dice que tal cosa puede ocurrir en algunos pueblos, pero no en todos. Se invoca la célebre división ideada por Bryce: constituciones flexibles y constituciones rígidas, agregándose que la tesis que sostengo, sólo es aplicable a los países regidos por códigos de la primera categoría, no a los que, como nuestro país, están sometidos a una Constitución rígida. Error, error profundo, que empieza por una interpretación falsa de la clasificación de Bryce y saca de dicha falsedad una serie de conclusiones igualmente erróneas!

El insigne constitucionalista inglés no ha entendido, al presentar su división, hacer de las constituciones rígidas, constituciones inmutables, y atribuir la capacidad para transformarse paulatinamente a las constituciones flexibles, como rasgo exclusivo de las mismas. Esa división nada tiene que ver con el asunto que estudio. Constitución flexible es, para él, la que, como la inglesa, puede ser modificada por los procedimientos de la legislación ordinaria, y constitución rígida la que —como la de la Unión Americana y como la nuestra— sólo puede ser reformada con arreglo a procedimientos diferentes de los que se siguen para la sanción de las leyes. Eso es todo. En



cuanto a la inmutabilidad de las constituciones, Bryce no ha podido tomarla como elemento de clasificación, por la razón muy sencilla de que niega esa inmutabilidad. La transformación incesante de las constituciones, se presenta a sus ojos con los caracteres de un hecho fatal que no puede ser impedido, porque es una consecuencia de las leyes de la naturaleza. Según él, todo lo que los hombres pueden hacer frente a ese fenómeno general, es cerrar los ojos, ocultarse la realidad del cambio bajo fórmulas antiguas y respetables, y tratar de persuadirse de que esas fórmulas tienen hoy el mismo significado que tuvieron hace muchas generaciones.

En la propia y en la ajena vida, dentro y fuera del país, encontramos la comprobación repetida de la doctrina de Bryce, que no es otra, como se habrá podido ver, que la que inspira el trabajo presente. No hay una sola Constitución inmutable, no hay una sola Constitución que pueda ofrecer, por el solo estudio de sus textos, un conocimiento exacto de la organización política del pueblo que la ha adoptado; de la vida sentida y vivida por el pueblo a quien se aplica. No existe una sola que pueda sugerir la idea de que una sociedad política cristaliza en determinada forma y permanece absolutamente invariable hasta la hora en que, por otro acto constituyente, se produce una nueva cristalización. A ese respecto, las constituciones rígidas de Bryce no se distinguen de sus constituciones flexibles. A ese respecto, Inglaterra presenta los mismos caracteres que la Unión Americana, que Francia, que nuestro país.

Hay quien cree que citar la nación inglesa en apoyo de una tesis como la que desarrollo, es buscar ejemplos que no responden a una ley general, por-

que, no siendo la Constitución de Inglaterra predominantemente escrita —para emplear la clasificación de Borgeaud—, son explicables allá las transformaciones constantes que en otros países explicaríanse con más dificultad. Yo creo lo contrario. Entiendo que el ejemplo del pueblo inglés tiene un valor y un significado especiales, porque se trata de un pueblo esencialmente apegado a las formas tradicionales. La ley del progreso se ha cumplido en su seno respetando esas formas de un modo más estricto que han sido respetadas en el resto del mundo las reglas escritas más categóricas. Las revoluciones políticas más intensas y más profundas se han realizado, en ese país excepcional, conservando la armazón institucional de la época contra la cual se reaccionaba, y así Hallam ha podido decir que la gran revolución de 1688 no alteró materialmente las leyes, sino que, transformando el espíritu y los sentimientos del pueblo, modificó fundamentalmente la disposición con arreglo a la cual eran aceptadas e interpretadas esas leyes. Macaulay recuerda que los autores de ese movimiento destinado a conmover tan hondamente al espíritu humano, no pidieron auxilio a los principios abstractos sino que se inspiraron pura y simplemente en la tradición, que cuando se les dijo que, según las leyes de Inglaterra, la corona, en el momento de una renuncia, debía pasar al más próximo heredero, contestaron que, según las mismas leyes, los vivos no pueden tener herederos; que cuando se les dijo que no había precedente para declarar al trono vacante, trajeron del archivo de la Torre un rollo de pergamino, cuya fecha se remontaba a trescientos años atrás, y donde, en caracteres góticos y en latín bárbaro, se recordaba que los Estados del

Reino habían declarado vacante el trono, separando del mismo a un execrable Plantagenet; y que más tarde, solucionado el debate en favor de quienes así hablaban, la proclamación de los nuevos soberanos se verificó en medio de las pompas y con arreglo a las fórmulas tradicionales, desplegándose todo el aparato de la heráldica, las trompetas, las banderas, las grotescas dalmáticas con sus bordados de leones y flores de lys Y bien ese pueblo tan apegado a las antiguas formas, ese pueblo acostumbrado a respetar las prácticas tradicionales hasta extremos que parecen insensatos, suministra, en sus instituciones, el ejemplo de la más completa y radical transformación. En apariencia, las instituciones inglesas permanecen estacionarias, idénticas a sí mismas a través de los siglos. El rey es la fuente de toda autoridad; los ministros son sus humildes servidores, la regia prerrogativa de la Edad Media. El Parlamento, simple consejero del rey, se divide en dos Cámaras, cuya influencia respectiva en los destinos del país está equilibrada, inclinándose más bien la balanza en favor de la Cámara de los Lores. La realidad es otra: la prerrogativa regia va siendo por días más limitada. La autoridad real, si no ha llegado a la fórmula de Thiers está, por lo menos, en la fórmula de Hello el rey influye sobre el gobierno, pero no gobierna. Los ministros ejercen el Poder Ejecutivo, el Parlamento ejerce influencia decisiva en su designación, y en el seno del Parlamento, la evolución democrática de la Inglaterra lleva rápidamente la dirección del país a la voluntad exclusiva de los Comunes. En ese pueblo eminentemente tradicionalista, las instituciones han experimentado, pues, conservando las antiguas formas, una transformación profunda, fun-

damental, no ya solamente por la intervención del *Common law* sino también, y de un modo principal, por la acción constante y creciente de las convenciones constitucionales (*understandings*), semejantes, para Franqueville, a las leyes del honor, no escritas en ningún código, y dominando, sin embargo, prepotentes, a la humanidad civilizada.

Pero, en fin, a pesar de lo dicho, la constitución inglesa se presenta con caracteres excepcionales, y el ejemplo podría considerarse poco decisivo. Dirigiendo la vista a otras naciones, ¿será posible hallar esas constituciones inmutables, eternamente inmóviles, eternamente iguales a sí mismas, eternamente cristalizadas en la letra inflexible de sus textos?

¡Absolutamente no! La Constitución americana, presentada con frecuencia como un tipo invariable, ha sufrido un trabajo incesante de transformación, y está lejos, hoy, del modelo que Hamilton y Madison presentaron, en "El Federalista", a sus contemporáneos y a la posteridad. El sistema de elección presidencial, a dos grados, ha sido sustituido, desde la tercera elección, por elección directa por el pueblo, merced a inflexible mandato imperativo, la imposibilidad de segunda reelección ha pasado a ser principio inviolable por el ejemplo de Washington, sin que bastaran a derogarlo todos los prestigios de la personalidad de Grant, la guerra de Secesión ha tenido la virtud de atribuir al Presidente, en situaciones extraordinarias, un poder que no soñaron los autores de la Constitución, y después, en días próximos al presente, la política imperialista tiende nuevamente a exagerar la situación del Presidente de la Unión frente a los demás centros de autoridad. Se ha acentuado la separación entre los poderes

Ejecutivo y Legislativo. el Congreso no ha oído la voz del Presidente de la República, desde que se apagaron los acentos augustos de la palabra de Washington y la vigorosa dialéctica de Adams, y con Hamilton concluyeron los ministros que tomaran parte en los debates del Congreso. En cambio, el régimen de los Comités, ideado para salvar ese abismo entre ambos órdenes, empieza a producir males peores que los que se quisieron evitar, surgiendo junto al gobierno presidencial, ese gobierno congressional que dio tema a Woodrow Wilson para escribir un libro, exagerado en sus conclusiones, pero que revelaba tendencias mal conocidas aún en la vida constitucional americana. Los ministros que, según la Constitución, debían ser nombrados con acuerdo del Senado, lo son, en realidad, por la autoridad exclusiva del Presidente de la República. El *speaker* de la Cámara popular, personaje poco menos que ignorado por los constituyentes, ha llegado a adquirir influencia preponderante en la marcha política de la nación. Las prescripciones que en apariencia menor asidero pudieran ofrecer a discusiones y modificaciones, han provocado interpretaciones contradictorias así, respecto de la facultad de celebrar tratados, no obstante el artículo constitucional que la confiere al Poder Ejecutivo y al Senado, la Cámara de Representantes ha reclamado y reclama una participación activa. Jefferson la sostenía desde los primeros días de la Unión, y, si bien es cierto que bajo Washington en 1796, bajo Monroe en 1828 y bajo Johnson en 1867, la jurisprudencia le da un categórico desmentido, la doctrina indicada ha prevalecido después en varias ocasiones, y aún no es posible saber si predominará en definitiva, aún cuando es

evidente que se inicia un período en que la Cámara Popular va ganando terreno sobre el Senado en materia de Relaciones Exteriores. Esa Constitución, que tan a menudo se señala como ejemplo de solidez y de inmovilidad, es un instrumento flexible y variable que se adapta a todas las transformaciones de la nación a que se aplica y se amolda a la evolución constante de las fuerzas sociales.

Francia es también modelo de instituciones predominantemente escritas, y entra en la serie de naciones regidas por constituciones rígidas según la clasificación de Bryce. Y bien, ¿dónde está esa constitución francesa inflexible e inmutable? ¿Cuál es esa organización igual a sí misma durante los últimos treinta años? ¿Acaso podría conocer la verdadera organización actual quien se atuviera al texto de las leyes constitucionales que en 1875 dieron forma concreta a la Tercera República? ¿Reconocerían su obra, los autores de dichas leyes, en el funcionamiento de las instituciones francesas al comenzar el siglo XX? Absolutamente no! La República conservadora de Thiers y de Mac-Mahon no se reconocería en la República radical de Loubet, más exactamente de Waldeck Rousseau y de Combes. A los mismos textos corresponden prácticas cada vez más diferentes. República fundada por una Asamblea monárquica, detenida en su obra por el feliz empecinamiento de un pretendiente que no se resignaba a adoptar la insignia tricolor de la revolución, del imperio y de la monarquía liberal, debió constituir un sistema conservador y autoritario. El presidente que de tal combinación surgiera no podía, no debía ser el monarca de las monarquías constitucionales. Era Thiers, resolviendo las cuestiones con sólo plan-

tearlas, e imponiéndose, en último caso, con la amenaza de su dimisión. Era, más tarde, consolidada la República, Mac-Mahon, amonestando a Jules Simon por sus condescendencias con la Cámara y poniendo en peligro el régimen gracias al célebre programa del gobierno de combate. Con Grevy la escena cambia: el recuerdo del 16 de mayo ha transformado por completo la concepción de la autoridad presidencial. Grevy cavila, intriga, conspira, hace víctimas de sus maniobras a varios de los ministros que tiene que aceptar; malogra la tentativa del gran ministerio con que Gambetta hubo de dar una base sólida al inestable parlamentarismo francés; soporta luego difícilmente a Ferry, y aún tiene viarazas de resistencia contra la ola parlamentaria que lo envuelve en el momento de su tristísima caída, pero no llega ya hasta las manifestaciones autoritarias de sus antecesores. Carnot, Faure y Loubet acentúan esa evolución. De Mac-Mahon a Loubet hay una enorme diferencia, y, sin embargo, no ha variado la ley constitucional en lo relativo a la presidencia de la República.

No ha variado, tampoco, en cuanto a la influencia del Senado en la gestión política, y no obstante, el Senado de 1905 no es el Senado de 1875, su autoridad ha ido atenuándose, su poder frente a la Cámara popular ha perdido mucho de su eficiencia y de su brillo. Anulado en la práctica el derecho de disolución, ha perdido el Senado la influencia que le daba su participación constitucional en un acto de tanta importancia. A pesar de la disposición expresa del artículo 6 de la ley de 25 de febrero de 1875, que establece la responsabilidad política del ministerio ante los dos altos cuerpos colegisladores, esa

responsabilidad frente al Senado ha desaparecido por completo. Contados son los casos en que el Gabinete cayera ante la oposición de aquél. Dufaure en 1876, pero estaba desautorizado anticipadamente por la actitud de la Cámara popular, Tirard en 1888, pero quince días antes había querido retirarse en presencia de las manifestaciones de la misma Bourgeois, en 1896, mas el hecho se explica por las condiciones especiales de la cuestión que motivó la caída. Y ese retroceso de la Asamblea conservadora frente a la Asamblea popular y radical, alcanza también las facultades financieras de aquélla. Con la misma ley escrita, imperando los mismos textos, la Constitución francesa ha sufrido una transformación profunda en provecho de la Cámara de Diputados y en perjuicio del Presidente de la República y del Senado, es decir, de los factores que, para la mayoría monarquista de 1875, debían imponer el predominio de las tendencias conservadoras que prepararían, para día más o menos próximo, la restauración del trono secular de los Borbones o de la dinastía plebiscitaria de los Bonaparte.

Idéntico antagonismo en Alemania, entre los textos constitucionales y la verdadera organización del Imperio. Ante la letra de las leyes, los poderes públicos se sitúan en una escala jerárquica cuya mayor altura corresponde al Bundesrath, verdadero congreso diplomático en el que toman asiento los representantes de todos los soberanos alemanes. El Emperador aparece como un ejecutor de las voluntades de ese congreso, existiendo, todavía, entre ambas autoridades, el Reichstag, con el prestigio imponente del sufragio universal. Pero la realidad de las cosas es otra, distinta, radicalmente opuesta a las apariencias. El



Bundesrath ocupa el último término en la escala jerárquica de los poderes del Imperio. Sobre todos ellos está el Emperador, con facultades casi despóticas, que el prestigio de la victoria y su carácter de fundador del Imperio han dado al rey de Prusia, y si alguna fuerza tiende a surgir prometiendo limitarlo en un futuro aún lejano, esa fuerza no hay que buscarla en el Bundesrath, sino en la Cámara de origen popular, que, aceptada como instrumento de combate, como un medio de utilizar el sentimiento de los pueblos en la obra de la unidad alemana, empieza a preocupar seriamente a la burocracia prusiana por el avance que operan en su seno los partidos de ideas democráticas radicales. Allí tampoco, pues, la vida institucional se refleja con exactitud en los textos constitucionales.

## CAPITULO VII

### TRANSFORMACION DE LA CONSTITUCION NACIONAL

Así es, y así tiene que ser Si recorriéramos, uno por uno, todos los pueblos, encontraríamos los mismos hechos que acabo de señalar en Inglaterra, en Estados Unidos, en Francia y en el Imperio Alemán, o sea la imposibilidad de contener, dentro de cierto número de fórmulas estrechas, la vida institucional de las sociedades políticas. Y el fenómeno indicado tiene valor, no sólo porque revela con harta claridad cuál ha de ser la verdadera materia de estudio en un curso de Derecho Constitucional, sino porque suministra el criterio a que han de someterse las prescripciones constitucionales en el aula y en la vida pública, diciéndonos que siempre que el Código Fundamental no lo impida con terminantes disposiciones preceptivas o prohibitivas, es lícito al legislador llenar sus vacíos, salvar sus omisiones y hablar por el constituyente, dando satisfacción a los anhelos de los pueblos y a las necesidades perentorias de la evolución social Es esto lo que Julio Ferry llamara, defendiéndolo con toda la energía propia de su carácter, interpretación por reticencia Es el principio que proclamó y sostuvo, durante su larga presidencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, aquel espíritu vigoroso y profundo que se llamó John Marshall, cuando decía que una vez que el pueblo confiere al

gobierno nacional un poder, ese poder ha de ser interpretado ampliamente; que tanto cuanto se debe ser exigente para reconocer su existencia, se debe ser condescendiente y fácil para aplicarlo, que hay que entender que cuando el pueblo confiere una facultad, confiere al mismo tiempo medios extensos para su aplicación, que la sociedad puede ser bien avara en la concesión de derechos a sus agentes, pero que una vez hecha la concesión, debe tener confianza en la competencia y en la integridad de aquéllos, dejándoles amplia libertad en los medios para llegar al objeto deseado, que es el éxito. Es también lo que, por boca de Hamilton, enseñaran los fundadores de la Unión Americana, los mismos autores de la Constitución, expresando que todo poder confiado a un gobierno, es por su naturaleza soberano y encierra la facultad de emplear todos los medios necesarios y lealmente aplicables para llegar a los fines de ese poder, con tal de que no sean prohibidos por restricciones y excepciones especificadas taxativamente en la ley constitucional. Es todavía más que todo eso es el único medio de suprimir la irreductible antinomia de estos dos términos: Constitución inmóvil y sociedad en pleno desarrollo, la única forma de conciliar la deseable fijeza de los textos constitucionales con la natural transformación de los pueblos a quienes se aplican. Es la energía vital de las naciones animando las fórmulas muertas de los códigos, rompiendo los moldes estrechos que en vano quisieran contenerla o inmovilizarla.

¿Que ofrece peligros este criterio, que puede ser fuente de gravísimos males? Es posible, pero se trata de peligros y de males no mayores que los que podrían derivarse del opuesto criterio. Los extravíos

de la pasión o del interés encuentran un instrumento tan cómodo en la inflexibilidad de los textos como en la más amplia regla de interpretación. La letra mata, el espíritu vivifica en ninguna materia son tan exactas estas palabras tantas veces repetidas. Esas interpretaciones restrictivas son una barrera insalvable para hacer el bien y un obstáculo irrisorio contra el mal. Con el criterio que sostengo, ha podido el organismo nacional desarrollarse y expandirse con arreglo a los principios que rigen al desarrollo y a la expansión natural de toda sociedad, y, entretanto, con el criterio que combato —aparentemente fiel, como ninguno—, a la práctica sincera y verdadera de los preceptos constitucionales, se han consumado las más torpes infracciones a dichos preceptos, estableciéndose, en más de una ocasión, la reelección presidencial malamente disimulada y desnaturalizando por completo el verdadero carácter de nuestro régimen de gobierno, hasta llegar a un presidencialismo avasallador que, so pretexto de mantener la división de poderes, la suprime, concentrando toda autoridad política en el Presidente de la República.

Todas las grandes reformas que el país ha conquistado y que, en medio de las calamidades que sobre él han pesado, le han permitido llegar a la altura en que se halla, se han llevado a término por ese procedimiento amplio de interpretación. La abolición del fuero eclesiástico, la enseñanza laica, la absoluta libertad de cultos, la libre discusión en materia religiosa, la extensión a todos los habitantes del país, de los derechos individuales que la letra de la Constitución sólo acuerda a los ciudadanos, incompatibilidades parlamentarias indispensables, matrimonio civil obligatorio, régimen autonómico de las Juntas,

la misma representación de las minorías, y como éstas, muchas otras conquistas del espíritu liberal de la época, no hubieran podido alcanzarse interpretando con criterio formalista los textos constitucionales, y, entretanto, la aplicación rigurosa de ese mismo criterio ha tenido la malhadada virtud de llevar a extremos lamentables la omnipotencia presidencial, suprimiendo la constante vigilancia del Cuerpo Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, anulando la institución ministerial, colocando en la cima de la administración pública un ser monstruoso, dotado de diez y nueve brazos en sus diez y nueve jefes políticos, el verdadero Leviathan de la leyenda, que ya Hobbes tomara como símil perfecto de su Estado omnipotente.

Tan cierto es que ese espíritu estrecho y deprimente, obra, según se ha dicho, como esas anquilosis que privan al brazo de todo movimiento que requiera flexibilidad y sólo le permiten desplomarse violentamente sobre los objetos en una acción casi mecánica! Tan cierto es que la aplicación rígida de los preceptos legales, adhiriendo al culto de su letra con despreciable fariseísmo, y cerrando todo resquicio a la influencia de los principios que deben animar esa letra y a la intervención constante de las fuerzas vivas de la sociedad, es la negación de esos mismos preceptos, en lo que pueden tener de útil, de noble y de fecundo —encerrando la esterilidad desesperante para el bien y las facilidades más lamentables para el mal!

Durante largos años —para concretarme al ejemplo que dejo enunciado—, se ha operado en el país una evolución regresiva, en la que los intereses políticos han tenido un auxiliar poderoso en los teóricos

afiliados a la escuela que combató. Partiendo de la idea de clasificar las instituciones con arreglo a tipos fijos, inmutables, se ha enseñado que existen dos formas de gobierno radicalmente opuestas: forma parlamentaria o de gabinete, y forma presidencial; se ha presentado como ejemplares clásicos de las mismas, respectivamente, la Constitución inglesa y la Constitución americana, y se ha hecho después, con arreglo a esos modelos, la clasificación de los gobiernos constitucionales del mundo entero. Todo país en el que no estuviera establecido el gobierno parlamentario según el tipo inglés, tendría que ser colocado entre los de gobierno presidencial, con arreglo al tipo americano; y, lo que es peor, no con arreglo al tipo real de las instituciones americanas, tal como, según ya se ha visto, lo han dejado ciento y tantos años de existencia, sino con arreglo a un tipo imaginario que no solamente no existe sino que no ha existido jamás. De aquí ha surgido un sistema liberticida que, so pretexto de amparar la independencia de los poderes públicos, establece el despotismo ilimitado e irresponsable del Ejecutivo; sin ministros, porque según la letra del artículo constitucional son simples encargados del despacho, sin la conveniente vigilancia de la Asamblea, que, en el silencio del mismo código, no tiene otra facultad, respecto del Ejecutivo, que la de acusarlo por medio de la Cámara de Representantes ante la Cámara de Senadores.

De aquí la completa irresponsabilidad del poder materialmente más fuerte de la nación. El juicio político es una institución muerta; no está más que en la letra de la Constitución, falta en la realidad de las cosas, en nuestros hábitos, en nuestra educación política. Pensar en él sería como pensar en los Estados

Unidos en una tercera reelección presidencial. Cualquier atentado, el más grave, el más condenable, parecería a la opinión pública menos grave que tan extremo remedio. Sólo encontraría eco en uno de esos casos en que un déspota, salvando todas las barreras, hace ludibrio de todas las leyes divinas y humanas, y ya esos casos no se resuelven por el juego de los resortes legales sino por la suprema apelación a la fuerza, por la *ultima ratio* de los pueblos, por la resistencia armada contra la opresión. Sentar, pues, que las Cámaras no tienen otro recurso que aquel para contralorear y limitar la acción del Poder Ejecutivo, es suprimir toda vigilancia y toda limitación. Así se explica que ese poder haya sido generalmente el ardiente propagandista de la doctrina. Cuando Avellaneda, ministro de Sarmiento, reclamaba su propio enjuiciamiento, como más digno y más eficaz que el régimen de las interpelaciones, sólo reclamaba la impunidad y la irresponsabilidad, y la impunidad y la irresponsabilidad serán siempre, en estos países, resultante fatal del predominio de tal criterio sobre las relaciones de los poderes públicos. Y lo peor del caso es que tales ideas, engendradas por el extravío de la pasión o del interés, encuentran, así, espíritus selectos que suministran a esas pasiones y a esos intereses la teoría científica requerida para imponerse con todo el prestigio de una autoridad indiscutible, permitiéndoles ahogar el verdadero espíritu y las verdaderas tendencias de nuestras instituciones, mediante el cumplimiento aparente de sus preceptos, declarados inflexibles e inmutables.

Es de ese modo, vuelvo a decirlo, que en la escala jerárquica de los poderes públicos, el Ejecutivo, concentrado más y más en el Presidente, ha llegado a

dominar con caracteres que no desdeñaría el kaiser prusiano. *Sic volo sic jubeo*, tal es, bajo las apariencias de la constitucionalidad más estricta, la característica de la autoridad presidencial. El último desgraciado que, por obra de la casualidad, llega a encaramarse al sillón de Joaquín Suárez, resulta una entidad imponente y dominante, peligrosa para todo germen de libertad. Que la presidencia recaiga en un hombre, en un ciudadano de energía y de carácter, y asumirá las proporciones de una verdadera autocracia. En un país pequeño y políticamente centralizado, todo lo absorberá en su esfera de acción, desde los más trascendentales problemas hasta el nombramiento del último de los empleados. En todos los momentos, a propósito de cualquier asunto, del que por naturaleza sea más extraño a la autoridad del Presidente, la pregunta de todos los que algo sepan de la verdad de las cosas será ¿qué opina el Presidente? Frente a esa suma enorme de autoridad, las resistencias individuales o colectivas serán infructuosas, no por culpa de los hombres sino de las circunstancias, que todavía agregan a los factores indicados, absorción y centralismo político, un socialismo de Estado que proporciona al Ejecutivo, además del ejército de línea, sólo utilizable en situaciones extremas, el ejército formidable y eternamente activo de los empleados públicos, que hace que raro sea el hombre que, por sí, por sus padres, sus hermanos o sus amigos íntimos, no tenga algo que esperar o que temer del Presidente de la República, lo mismo en Montevideo que en el último rincón del territorio. Habrá, sin duda, quienes resistan a esas influencias, quienes sean superiores a la esperanza de tales halagos como al temor de tales represalias, pero la Humanidad



no se compone de ángeles, y es principio de sana política no colocar a los hombres en perpetuo conflicto entre su deber y sus intereses. Entretanto, toda la institución de la presidencia implica entre nosotros la violación de este principio, no contra lo que disponen los textos constitucionales sino, por el contrario, respondiendo a la interpretación jurídica de los mismos, autorizada por los errores de la doctrina y explotada por pasiones extraviadas o por ambiciones inconfesables.

## CAPITULO VIII

### RESUMEN Y CONCLUSION

Hago alto aquí demasiado se prolonga ya mi trabajo, para ser lo que debe ser exposición de motivos del programa. Lo dicho basta por lo demás, para demostrar la necesidad de sustituir el estudio de las leyes constitucionales por el de la vida misma de los pueblos, con sus cualidades, sus defectos, sus pasiones generosas y sus miserias, que en los códigos no se reflejan. Es necesario educar a la juventud en el contacto con otras sociedades, con otros mundos, y ese contacto sólo se adquiere por dos medios o bien por los viajes o bien por la lectura, que puede reemplazar a los primeros. Nuestros compatriotas viajan poco y, desgraciadamente, leen menos, surgiendo así esos espíritus estrechos, esas inteligencias unilaterales que absorbidas por una sola idea llegan hasta caer en la neurosis, fanáticos de un principio, de la revolución o de la autoridad, del orden o de la anarquía, tanto más peligrosos cuanto más sinceros, tanto más funestos cuanto más honrados, que no incendiarían el templo, como Eróstrato, por inmortalizarse, pero que arruinarían el mundo sacrificándolo a la fría impavidez de un silogismo. Es necesario abrir a la juventud más amplios horizontes. que sienta, que palpe la vida política universal en sus manifestaciones más importantes, que perciba el conflicto eterno entre el ideal y la realidad no sólo próximo a ella, donde, por lo general, parece impo-

nerse esta última, sino fuera del país, donde las apariencias suelen presentar siempre triunfante al primero. Que vaya al fondo de las cosas, que penetre hasta lo íntimo de la vida de esas sociedades, y es posible que sufra alguna decepción, pero, decepción saludable, que refrenará sus impacencias, que atenuará sus amarguras, que combatirá el incurable pesimismo nacional. De tiempo en tiempo, defraudados en sus ilusiones, sienten los pueblos, como los individuos la voz de la madre naturaleza que los llama a descansar en su seno, cerrando de ese modo su espíritu a la esperanza, visión que parece alejarse a medida que avanzamos, claridad que anuncia una aurora que no llega jamás. Preséntese a una sociedad más o menos impresionada en esa forma por antiguos o recientes infortunios, el cuadro real de la propia vida junto al cuadro ideal de las instituciones ajenas, y surgirá ese estado de espíritu que, según dijera Guyau, no conduce al suicidio colectivo de que hablara Hartman, porque éste se hace inútil por la extinción lenta y continua de la vida. En cambio, póngase frente a la realidad de la vida propia la realidad de la vida extraña, no exenta de los defectos y de las miserias que la experiencia nos revela a diario en aquélla, y el ánimo se sentirá retemplado por la convicción de que no es oro todo lo que brilla como tal, a favor de la distancia, ni es vil plomo todo lo que de cerca nos rodea, que aún tenemos mucho que luchar y mucho que aprender, pero que no es corto el trayecto recorrido ni estamos en el caso de ocultar la frente ante el juicio de la Humanidad.

Hace algún tiempo, desangrándose el país en una guerra impía, partieron del seno de una tierra hermana voces que lanzaban la idea de que los orien-

tales no encontrarían el reposo mientras no dieran satisfacción, por el federalismo, a las tendencias locales, atribuyendo la paz duradera de su propia patria a esa peculiaridad de sus instituciones; y es posible que algunos compatriotas, angustiados por las perturbaciones incesantes en que nos debatimos, hayan mirado con despecho el cuadro idílico de la paz argentina, un tanto alterada sin embargo, en los últimos tiempos. Un estudio superficial puede, en efecto, robustecer ese pensamiento; pero, yendo al fondo de las cosas, saliendo del mundo de las ficciones para entrar en el de la verdad, es forzoso reaccionar contra él, porque esa paz no es el producto de una organización federal que satisfaga las tendencias y las aspiraciones de las diversas colectividades, sino de la degeneración del federalismo que absorbe y mata las fuerzas cívicas, que anula y usurpa la soberanía nacional, enfeudando las provincias a camarillas locales sin más ley ni más freno que la sujeción a otra camarilla central, adueñada del poder supremo, e imponiendo su voluntad, desde hace largos años, a una sociedad cuyos partidos desorganizados, son incapaces de toda reacción contra ese régimen. No: no debemos mirar con envidia esa clase de sistemas. En los estremecimientos, a veces brutales, del organismo nacional, se revelan energías poderosas, manantiales fecundos de fuerza, de luz y de vida, y la misión del hombre de Estado es utilizar esas energías, gobernarlas, educarlas, dirigir las hacia objetos útiles, pero no sofocarlas por completo para reemplazar las inquietudes y los azares de la libertad por el letargo embrutecedor de los pueblos que llegan a sentirse felices en el seno de la servidumbre!

Bajo éste y bajo otros aspectos, extensamente des-

arrollados en páginas anteriores, tendrá, la enseñanza del Derecho Constitucional, como la dejo planeada, un carácter profundamente moral. Encierra para los déspotas lecciones tan fecundas, que Napoleón III se creyó obligado a proscribirla (como estudio comparado) de las Facultades Imperiales. En cambio, para los exaltados, para los impacientes, para los fanáticos de la libertad, forma una escuela de calma y de resignación. Como historia y como estudio de la vida práctica de los pueblos, posee las virtudes preciosas de apaciguamiento y de templanza reconocidas a la primera y los estímulos poderosos que surgen del segundo. Presentando las instituciones en plena actividad, en perpetua evolución está hecha, nuestra ciencia, para forjar esa hermosa cualidad del espíritu, tan útil para los pueblos como para los individuos, que consiste en saber esperar, en ver la derrota del día como un incidente nimio ante el inmenso campo de acción que presenta el futuro, que nos espera, que es nuestro, porque no hay solución de continuidad entre las generaciones que se suceden, y así como viven en nosotros los que ya no existen, viviremos nosotros en los que vengan después, solidaridad divina, basada en vínculos indestructibles, que elevándonos hasta el supremo concepto de la inmortalidad terrena y positiva, ensancha la esfera de nuestra influencia en el espacio y en el tiempo, abriendo al espíritu un infinito de justicia, de amor, y de esperanza! Sus enseñanzas tienden a suprimir el tipo inquieto del revolucionario por temperamento, por sistema, por doctrina, con su reacción forzosa, tan admirablemente caracterizada por Renán en aquel otro tipo, igualmente fatal, engendrado por el cansancio de las sociedades, "del

hombre de orden como se le llama, pronto a tolerarlo todo, incluso lo que odia, el eterno Fouché con sus perfidias honestas, mintiendo por conciencia, y venza quien venciere, siempre vencedor". Ante sus lecciones se forma la convicción saludable de que las instituciones no perduran sin la moderación en las ideas y la temperancia en los actos; de que la libertad no puede ser obra de un día, en tanto que la servidumbre puede ser obra de un instante; de que el culto de los principios liberales tiene dos formas completamente distintas: la que busca los conflictos que conducen a su ruina, provocando la manifestación de los defectos que a menudo la entregaron a la voluntad de un soldado audaz o de un soldado valiente, y la que trata de atenuar esos defectos para que resalten y se impongan las virtudes que constituyen su gloria.

Tal es el fruto que se puede sacar de nuestra ciencia, como yo la concibo. De que ahí está la verdadera senda, no tengo dudas. Las tengo, en cambio, respecto de mis fuerzas para mantener en ella a la juventud; aunque contaría, si me tocara hacer la experiencia, con una voluntad firme y una adhesión ardiente a los altos ideales de la Humanidad.

FIN